



Maria Teresa Portocarrero de Almada

Pegado Mendonça

Licenciada em Bioquímica

Revisão do Plano de controlo oficial no sector do retalho de Géneros Alimentícios de Origem Animal

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre
em Tecnologia e Segurança Alimentar

Orientador: Doutora Ana Luísa Almaça da Cruz Fernando,
Professora Auxiliar, Faculdade de Ciências e Tecnologia da
Universidade Nova de Lisboa

Co-orientador: Doutor Miguel José Sardinha Oliveira Cardo,
Divisão de Saúde Pública, Direcção Geral de Alimentação e
Veterinária

Júri:

Presidente: Doutora Benilde Simões Mendes – FCT/UNL

Vogais: Dra. Joana Melo Azevedo da Costa Leal – DGAV

Doutora Ana Luísa Almaça da Cruz Fernando – FCT/UNL



FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Setembro 2017



Maria Teresa Portocarrero de Almada

Pegado Mendonça

Licenciada em Bioquímica

**Revisão do Plano de controlo oficial no sector do retalho
de Géneros Alimentícios de Origem Animal**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre
em Tecnologia e Segurança Alimentar

Orientador: Doutora Ana Luísa Almaça da Cruz Fernando,
Professora Auxiliar, Faculdade de Ciências e Tecnologia da
Universidade Nova de Lisboa

Co-orientador: Doutor Miguel José Sardinha Oliveira Cardo,
Divisão de Saúde Pública, Direcção Geral de Alimentação e
Veterinária

Júri:

Presidente: Doutora Benilde Simões Mendes – FCT/UNL

Vogais: Dra. Joana Melo Azevedo da Costa Leal – DGAV

Doutora Ana Luísa Almaça da Cruz Fernando – FCT/UNL



FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Setembro 2017

“Revisão do Plano de controlo oficial no sector do retalho de Géneros Alimentícios de Origem Animal”

© Maria Teresa Portocarrero de Almada Pegado Mendonça, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.

A Faculdade de Ciências e Tecnologia e a Universidade Nova de Lisboa têm o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar esta dissertação através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, e de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objectivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

AGRADECIMENTOS

Ao Dr. Miguel Cardo, por ter aceite orientar-me e por toda a sua simpatia, disponibilidade e conselhos na revisão e correção do presente trabalho.

À Dra. Graça Mariano, por me ter aceite na DGAV para realizar o meu estágio e toda a sua amabilidade e preocupação, nomeadamente na fase inicial de integração.

À minha orientadora, Prof. Ana Luísa Fernando, por me ter aturado e acudido sempre que tinha algum problema, pela sua prontidão e rapidez em resposta aos meus emails e dúvidas.

A toda a DSSA – Drs. Ana, André, Cirila, Fátima, Frederica, Joana, Helena, Margarida Pinto, Margarida Vieira, Miguel Cardo, Miguel Lamela, Mónica, Pedro, Susana, Eng.^a Carminda, Eng. Araújo, Eng. Correia, Sra. D. Dulce, Sra. D. Neves e Paulo Duarte – pela excelente recepção e integração, sempre disponíveis para me ajudar no que precisasse, que tantas vezes precisei e recorri no desenvolvimento do meu trabalho. Guardo as melhores recordações de todos e desta experiência.

Um agradecimento muito especial a duas pessoas da DSSA: à Dra. Joana Leal, pela ajuda incansável que me deu, pela disponibilidade total, pelas opiniões e sugestões, pela sua (sempre) boa disposição, pela sua motivação, pela sua amizade, e sem a qual era impossível ter realizado este trabalho; e ao Dr. Miguel Lamela, pelos conhecimentos transmitidos, pelas facilidades concedidas no acesso aos dados e pela imprescindível ajuda no tratamento de dados em Excel. Pelo grande profissionalismo de ambos e por quem tenho uma grande admiração e um enorme orgulho em ter conhecido, o meu maior e mais sincero obrigado! Sem qualquer um dos dois este trabalho não teria sido possível.

Deixo também uma palavra de agradecimento a todas as pessoas com quem me cruzei ao longo do estágio, nas visitas às várias indústrias, explorações e em todas as formações em que tive a oportunidade de estar presente, pelo convívio e contribuição para a minha aprendizagem.

À Prof. Benilde Mendes, Coordenadora do Mestrado em Tecnologia e Segurança Alimentar, pela sua amizade, disponibilidade e ajuda em diversas situações.

À minha amiga Rita Santos, pela sua amizade, pela sua preocupação e por todos os incentivos especialmente ao longo deste último ano.

Aos meus Pais e irmãos, especialmente ao meu Pai por toda a paciência em várias leituras integrais da tese para sugestões e correções, e ao meu irmão Filipe por toda a sua ajuda, fundamental, em vários momentos desesperantes.

Ao João, por ser a pessoa com mais paciência que conheço, por me aturar sempre e principalmente quando tenho o pior mau feitio do mundo, pelo seu exemplo de exigência e profissionalismo, pelo constante incentivo, por acreditar em mim.

A todos, muito obrigado!

RESUMO

A segurança dos alimentos surge actualmente como uma das principais preocupações de todos os operadores da cadeia alimentar. Como tal, é alvo de frequentes actualizações das políticas desenvolvidas nesta área, com o objectivo de aumentar o nível de protecção dos consumidores, a qualidade e segurança dos produtos alimentares e a transparência na sua comercialização.

Para garantir este objetivo, foi criado um plano de controlo oficial da Direcção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), o PACE (Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos) Municipal, executado pelos Médicos Veterinários Municipais (MVM), com o intuito de verificar as condições de produção de determinados estabelecimentos de comércio retalhista, nomeadamente as boas práticas de higiene e o cumprimento da legislação.

O presente estudo incluiu a construção de uma base de dados dos talhos nacionais e engloba também a revisão de alguns procedimentos do PACE Municipal que visam simplificar a implementação e avaliação dos controlos oficiais realizados nos anos 2013-2016, bem como, o impacto das formações realizadas no ano 2016 e o cumprimento da frequência dos controlos. Foi também realizada uma breve caracterização dos parâmetros indicadores do cumprimento da legislação por parte dos operadores.

A análise dos dados permitiu verificar uma tendência negativa não só do número de controlos, ao longo dos anos e em todas as regiões, como também do número de municípios que efectuam controlos. Os dados também revelaram um baixo número de vistorias, num reduzido número de municípios.

As ações de formação realizadas em 2016, evidenciaram alguma falta de adesão dos MVM, o que pode revelar falta de interesse no plano, desconhecimento das suas atribuições ou incapacidade de mobilização por parte da DGAV.

Relativamente aos resultados dos controlos PACE, verifica-se que 64,5% dos estabelecimentos obtiveram Graus de Cumprimento satisfatórios.

A importância do plano é inquestionável, e é necessário fazer chegar esta mensagem a todos os envolvidos, visando a protecção e a saúde do consumidor.

TERMOS CHAVE: CONTROLOS OFICIAIS; PACE MUNICIPAL (PLANO DE APROVAÇÃO E CONTROLO DE ESTABELECIMENTOS MUNICIPAL); SAÚDE; SEGURANÇA ALIMENTAR; TALHOS

ABSTRACT

Food safety is today one of the main concerns for all operators in the food chain. Therefore this subject is object of frequent updates of the policies developed in this sector, in order to increase the consumer's protection level, food products' quality and safety and transparency of its commercialization.

In order to attain this goal, DGAV (Food and Veterinary General Directory) devised an official control plan, the "PACE Municipal" (municipal plan for approval and control of establishments), executed by the Municipal Veterinarians (MV), in order to verify the production conditions in specified retail establishments, namely good practices of hygiene and legislation compliance.

The present study includes the creation of a database of national butcheries and the revision of some procedures of the "PACE Municipal" that aim to simplify the implementation and evaluation of the official controls executed from 2013 to 2016, as well the impact of the training provided in 2016 and the compliance of the official controls frequency. It was also conducted a brief characterization of the operators legislation compliance indicator parameters.

Data analysis has shown a downward trend towards the number of the official controls throughout the years and in all regions, and also the number of municipalities in which controls are performed. Data has also shown a small number of inspections in a small number of municipalities.

Regarding the 2016 trainings, the attendance of MVs was weak, which might suggest that the MVs might be unaware of their obligations, lack of interest in the plan or even mobilization incapability by DGAV.

The PACE controls results shown that 64,5% of the establishments achieved satisfactory Compliance Levels.

The relevance of this plan is unquestionable, and it is necessary to spread this message to all who are enrolled, aiming towards consumer protection and health.

KEY WORDS: BUTCHERIES; MUNICIPAL PACE (PLAN FOR APPROVAL AND CONTROL OF ESTABLISHMENTS); HEALTH; FOOD SAFETY; OFFICIAL CONTROLS;

Índice Geral

Agradecimentos	I
Resumo	III
Abstract	V
Índice de Figuras.....	IX
Índice de Tabelas.....	X
Lista de abreviaturas, siglas e símbolos	XI
1 Introdução	1
1.1 Enquadramento e objectivos	1
1.2 Revisão Bibliográfica	3
1.2.1 Normas internacionais	3
1.2.2 Normas europeias	4
1.2.3 Normas nacionais.....	7
1.2.3.1. Planos de Controlo Oficial e PNCPI	7
1.2.3.2 PACE e PACE Municipal	8
1.2.3.3 O papel dos Médicos Veterinários Municipais	9
1.2.3.4 Legislação aplicável à comercialização de carne.....	10
2 Materiais e Métodos	12
2.1 Campo de aplicação.....	12
2.2 Controlos Regulares.....	14
2.2.1 Periodicidade dos Controlos e Cálculo do Risco Estimado	14
2.3 Circuito Administrativo dos controlos oficiais	15
2.3.1 Realização de Vistoria	15
2.3.2 Elaboração de Auto de Vistoria	16
2.3.3 Notificação ao Operador	17
2.3.4 Registo dos Controlos.....	18
2.3.5 Procedimentos de Supervisão	19
3 Resultados e Discussão	20
3.1 Recolha de dados e Universo de Estabelecimentos	20
3.2 Actualização de contactos.....	21
3.3 Análise de Dados	22
3.3.1 Municípios Controlados por região.....	22
3.3.2 Número de vistorias realizadas por ano	25
3.3.3 Frequência dos controlos oficiais	26
3.3.4 Impacto das Formações realizadas.....	28
3.3.5 Discussão.....	29
3.4 Caracterização da avaliação dos parâmetros indicadores do PACE	30
3.4.1 Estruturas / Equipamentos.....	30
3.4.2 Higiene	32

3.4.3 Água.....	32
3.4.4 Análises.....	33
3.4.5 HACCP.....	33
3.4.6 Rastreabilidade e Rotulagem.....	34
3.4.7 Subprodutos	35
3.4.8 Discussão.....	36
4 Conclusões e perspectivas futuras	38
5 Referências Bibliográficas	41

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3.1 – Percentagem de municípios controlados ao longo dos anos, por região. A Região da Madeira não está representada por não ter tido qualquer controlo oficial neste intervalo de tempo.....	23
Figura 3.2 – Percentagem de municípios controlados ao longo dos anos, por região.....	24
Figura 3.3 – Número de municípios com controlos oficiais realizados em cada ano, por região.	24
Figura 3.4 – Percentagem de municípios que não receberam nenhum controlo em Portugal, por região, entre 2013-2016.....	25
Figura 3.5 – Grau de Cumprimento Total dos estabelecimentos vistoriados.	30
Figura 3.6 – Grau de Cumprimento relativo a Estruturas e Equipamentos.	31
Figura 3.7 – Grau de Cumprimento relativo à Higiene.	32
Figura 3.8 – Grau de Cumprimento relativo à Água.	33
Figura 3.9 – Grau de Cumprimento relativo às Análises.	33
Figura 3.10 – Grau de Cumprimento relativo ao HACCP.	34
Figura 3.11 – Grau de Cumprimento relativo à Rastreabilidade e Rotulagem.....	35
Figura 3.12 – Grau de Cumprimento relativo a Subprodutos.....	35
Figura 3.13 – Graus de Cumprimento Total e de cada indicador, respectivamente, relativos a 3527 vistorias realizadas a estabelecimentos retalhistas de carne e produtos à base de carne.	36

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1 – Definição da periodicidade mínima da próxima vistoria, de acordo com o RE.....	15
Tabela 2.2 – Classificação do Grau de Cumprimento.	19
Tabela 3.1 – Número de Médicos Veterinários por Cargo, em Portugal, e número de municípios sem Médico Veterinário.....	22
Tabela 3.2 – Número de municípios com controlos oficiais realizados por ano e em cada região.	22
Tabela 3.3 – Universo de estabelecimentos registados na BD em cada região e o total de concelhos onde estão distribuídos, por região.....	25
Tabela 3.4 – Número de vistorias realizadas de 2013 a 2016, por região, e o total de concelhos onde se realizaram essas vistorias.....	26
Tabela 3.5 – Avaliação do nº de controlos oficiais executados em 2016 e a percentagem face ao número de controlos previstos.....	27
Tabela 3.6 – Número de MV esperados para a realização da acção de formação, o número real de participações e a percentagem de MV que tendo assistido à formação, efectuaram controlos oficiais, em cada região, em 2016.....	28

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AC – Autoridade Competente
ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
BD – Base de Dados
CAE – Classificação das Actividades Económicas
CE - Comissão Europeia
CIPP – Convenção Internacional de Protecção das Plantas
DGAE – Direcção Geral das Actividades Económicas
DGAV – Direcção Geral de Alimentação e Veterinária
DSAV – Direcções de Serviço de Alimentação e Veterinária
DSSA – Direcção de Serviços de Segurança Alimentar
EFSA – Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos
EM – Estados Membros
FAO – *Food and Agriculture Organization*
GA – Géneros Alimentícios
GAOA – Géneros Alimentícios de Origem Animal
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GC – Grau de Cumprimento
LVT – Lisboa e Vale do Tejo
MADRP – Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MVM – Médico Veterinário Municipal
MV – Médico Veterinário
NCV – Número de Controlo Veterinário
OIE – *Office International des Epizooties*
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial de Saúde
PACE – Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos
PAIS – Plano de Acompanhamento de Inspeção Sanitária
PCOL – Plano de Controlo Oficial do Leite
PCON – Plano de Controlo Oficial de Navios de Pesca
PICOP – Plano de Inspeção e Controlo Oficial de Pisciculturas
PIGA – Plano de Inspeção dos Géneros Alimentícios
PNCP – Plano Nacional de Controlo Plurianual
PNCR – Plano de Controlo de Resíduos de Medicamentos Veterinários e Contaminantes
PPR – Programa de Pré-Requisitos
RASFF – *Rapid Alert System for Food and Feed*
RD – Risco associado à Dimensão
RE – Risco Estimado
SAV – Serviço Alimentar Veterinário

SDA – Serviços de Desenvolvimento Agrário

SIPACE – Sistema de Informação do Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

1 INTRODUÇÃO

1.1 ENQUADRAMENTO E OBJECTIVOS

Hoje em dia e cada vez mais, a segurança alimentar é uma preocupação e uma exigência dos consumidores na sua grande generalidade e que condiciona a escolha dos produtos alimentares, pelo receio que estes, não sendo seguros, possam ser prejudiciais à sua saúde. A procura de melhor qualidade de vida e de saúde, aliada à livre circulação de géneros alimentícios (GA) no espaço da União Europeia (UE), tornou indispensável que fossem tomadas medidas por parte das autoridades que resultou na criação de uma série de legislação apliável à produção, transformação e distribuição dos géneros alimentícios (Gonçalves, 2006).

A protecção e saúde da população, animais e plantas em todas as fases da produção alimentar é uma prioridade tanto económica como de saúde pública. Nesse sentido, a política de segurança alimentar da UE visa proporcionar alimentos seguros e nutritivos provenientes de plantas e de animais saudáveis, protegendo a saúde do consumidor ao longo de toda a cadeia alimentar (PECUE, 2002, PECUE 2004c).

Para garantir a aplicação de toda a legislação em matéria de segurança alimentar, bem como a verificação do cumprimento desses requisitos por parte dos operadores em todas as fases de produção, transformação e distribuição, foi atribuída aos Estados Membros (EM) a tarefa de realizar controlos oficiais, obrigatórios em todas as fases da cadeia agroalimentar (CE, 2014).

O Regulamento (CE) nº 882/2004, relativo aos controlos oficiais que visam assegurar o cumprimento da legislação, estabelece que os controlos oficiais devem ser realizados com base num Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI). Este inclui um conjunto de planos específicos de controlo oficial, cujo objectivo é assegurar que o controlo oficial cobre toda a legislação alimentar e todos os géneros alimentícios ao longo de todas as fases da cadeia alimentar (PECUE, 2004c).

De entre os diversos planos sob a responsabilidade da Direcção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), destaca-se o Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos (PACE), que tem como principais objectivos a normalização de procedimentos de controlo oficial dos operadores – responsáveis por assegurar que os géneros alimentícios que comercializam nos seus estabelecimentos cumprem os requisitos da legislação aplicável às suas actividades – e a verificação do cumprimento da legislação em vigor, por parte dos operadores (DGAV, 2012).

Com este estudo pretende-se rever alguns procedimentos do PACE no retalho (PACE Municipal), contribuindo para a implementação de um sistema mais eficiente e eficaz e que melhore a articulação entre as autoridades envolvidas no controlo do retalho. Complementarmente, pretende-se realizar uma análise descritiva dos resultados obtidos nos controlos oficiais aos estabelecimentos retalhistas de carne e produtos à base de carne no

período compreendido entre os anos 2013 e 2016, fundamentada no risco associado ao Grau de Cumprimento (GC) por cada indicador avaliado e assente num universo de 3336 estabelecimentos.

No decurso deste estágio foi desenvolvida uma base de dados (BD) que abrange os referidos estabelecimentos nas áreas geográficas de Portugal Continental e Açores. A BD será inserida num sistema – Sistema de Informação do Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos (SIPACE) –, que será muito útil, em particular, para os Médicos Veterinários Municipais (MVM), executores do plano.

Este estágio curricular insere-se no âmbito do Mestrado em Tecnologia e Segurança Alimentar da Universidade Nova de Lisboa, e foi realizado na DGAV, mais propriamente na Direcção de Serviços de Segurança Alimentar (DSSA), entre Julho de 2016 e Abril de 2017.

1.2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

1.2.1 NORMAS INTERNACIONAIS

A política de segurança alimentar da UE, que abrange os alimentos “do prado ao prato”, como é usualmente referido, visa garantir a segurança e o valor nutritivo dos alimentos destinados ao consumo humano e animal; visa ainda garantir um elevado nível de protecção da saúde e bem-estar dos animais em matéria de sanidade e a prestação de informações claras sobre a origem, o conteúdo, a rotulagem e a utilização dos alimentos. Neste sentido, e uma vez que a legislação actualmente em vigor em termos de Segurança Alimentar é extensa e complexa, existem alguns documentos que são a base de suporte de toda a legislação, dos quais serão referidos apenas os aspectos mais importantes.

A legislação alimentar tem evoluído ao longo dos anos na UE e essa evolução assenta em normas internacionais que visam regular o mercado internacional, não só no que respeita à segurança dos alimentos como no que respeita a práticas leais de livre concorrência.

Para que se possa compreender completamente o sistema regulamentar e legal aplicável em cada país, é necessário conhecer o papel dos organismos internacionais que estabelecem normas, bem como as suas normas de funcionamento. Para esse efeito considera-se necessário fazer uma breve descrição da envolvência internacional nestas matérias.

Em 1963 foi criada a Comissão do *Codex Alimentarius* (Código ou Lei dos Alimentos) que consiste num conjunto de normas, directivas e outras recomendações internacionais aprovadas, que visam a segurança sanitária dos alimentos e a protecção dos consumidores. O *Codex*, como é vulgarmente chamado, foi criado pela FAO (*Food and Agriculture Organization* – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação) e pela OMS (Organização Mundial de Saúde). Promoveu a existência de práticas leais no comércio de produtos alimentares e a coordenação de todas as normas alimentares implementadas por organizações internacionais governamentais e não governamentais (CA, 2017). É gerido pela Comissão do *Codex Alimentarius*, no qual os 178 países membros têm direito de voto.

O *Codex* constitui assim uma base sólida e uma referência mundial, quer para os operadores de empresas do sector alimentar, quer para os organismos de controlo e comércio de alimentos (CAC, 2009).

Outro marco assinalável é a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, com o objectivo de estabelecer e regular as regras de comércio internacional, sendo a principal organização internacional que define as regras internacionais de comércio e conta com todos os Estados Membros (EM) da UE como seus membros. A sua criação resultou de um ciclo de negociações decorrido entre 1986-1994, conhecidas por *Uruguay Round*, e de negociações anteriores no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que culminam com a assinatura da Acta Final a 15 de Abril de 1994, em Marraquexe (WTO, 2015).

A Organização Mundial de Saúde Animal, à data da sua constituição denominada *Office International des Epizooties* (OIE), foi criada em Paris na década de 20, sendo Portugal um dos países fundadores. É reconhecida como uma organização de referência pela OMC para os padrões internacionais em matéria de saúde, bem-estar e sanidade animal. A Comissão Europeia está activamente envolvida no trabalho da OIE e organiza o contributo dos EM da UE. O principal objectivo da OIE é proteger a saúde dos animais e garantir um comércio seguro e justo em animais e produtos de origem animal em todo o mundo, assegurando a transparência na situação global das doenças animais e pela publicação e divulgação de dados necessários ao comércio internacional (OIE, 2017). Da mesma forma se pretende proteger os produtos de origem não animal, pelo que foi criada a Convenção Internacional de Protecção das Plantas (CIPP), um tratado resultante de uma Conferência da FAO, em 1951, que visa assegurar medidas de prevenção à introdução e disseminação de pragas que ameacem os vegetais e seus produtos, bem como promover meios de controlo. Estabelece entendimentos e implementação dos princípios de protecção das plantas relativos ao comércio, a harmonização de medidas fitossanitárias, o suporte aos programas de cooperação técnica da FAO, OMC, entre outras, e ainda padrões e acompanhamento do tema diante dos acordos regionais de integração.

As medidas até então tomadas vieram no entanto a revelar-se insuficientes ao longo das décadas de 80 e 90, tal como é referido em 1.2.2, pelo que tiveram que ser tomadas medidas no sentido de melhorar, reforçar e criar nova legislação no âmbito da segurança alimentar.

1.2.2 NORMAS EUROPEIAS

A segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais é, como já foi referido, uma preocupação pública da maior relevância. A UE possui um dos mais elevados padrões de segurança alimentar do mundo, em larga medida graças à legislação comunitária produzida, a qual garante que os géneros alimentícios e os alimentos para animais sejam seguros para os consumidores.

Um género alimentício é, de acordo com o Regulamento (CE) nº 178/2002, qualquer substância ou produto, transformado, parcialmente transformado ou não transformado, destinado a ser ingerido pelo ser humano ou com razoáveis probabilidades de o ser. Este termo abrange bebidas e todas as substâncias, incluindo a água, intencionalmente incorporadas nos géneros alimentícios durante o seu fabrico, preparação ou tratamento.

Segundo o artigo 14º deste mesmo regulamento os géneros alimentícios têm de estar disponíveis de uma forma segura para que possam ser colocados no mercado. Este artigo determina que os géneros alimentícios para serem seguros não podem ser prejudiciais nem impróprios para consumo humano, isto é, esta noção de segurança deve incluir a garantia de que os alimentos não causam nenhum dano à saúde dos consumidores, mesmo dos mais

sensíveis, a curto ou longo prazo. Por outro lado, deve também garantir de que estes não se encontram impróprios para consumo humano por motivos de contaminação interna ou externa, deterioração ou decomposição (PECUE, 2002).

Para que se possa garantir que todos os alimentos ao dispor do consumidor são seguros é necessário que se façam cumprir os requisitos vigentes na legislação em vigor, em todas as fases de produção, transformação e distribuição (IPQ, 2005). A fim de zelar pelo cumprimento da legislação europeia relativa aos produtos alimentares, a Comissão Europeia encarrega o Serviço Alimentar e Veterinário (SAV) de realizar inspecções no terreno, tanto na UE como em países terceiros. Tem como principal função verificar se as administrações públicas dos países da UE e de outros países terceiros dispõem dos mecanismos necessários para garantir que os produtores nacionais cumprem as rigorosas normas da UE em matéria de segurança dos alimentos (CE, 2014). Estas verificações decorrem sob a forma de auditorias periódicas aos Serviços Veterinários Nacionais e outros serviços responsáveis pelos produtos de origem vegetal, à produção, transformação e laboratórios que trabalhem para o Controlo Oficial.

Um instrumento chave utilizado para reagir rapidamente a incidentes com géneros alimentícios ou alimentos para animais consiste no Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais (*Rapid Alert System for Food and Feed - RASFF*), criado por força do artigo 50º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 e gerido pela UE. O RASFF é uma rede que associa os EM e a Comissão como membros do sistema, e através dele há troca de informações sobre riscos graves para a saúde humana (directos ou indirectos), o que permite às autoridades de controlo actuar de acordo com essa informação tomando medidas rápidas destinadas a combater tais riscos. Assim, um EM através do sistema de alerta rápido alerta a Comissão de um determinado evento, que de imediato transmite a informação na rede de forma a informar os restantes EM no caso de restrição à comercialização de um determinado género alimentício ou alimento para animais; imposição de retirada de géneros alimentícios ou de alimentos para animais; rejeição de um lote de géneros alimentícios ou de alimentos para animais por um posto fronteiriço da UE; qualquer acção com os profissionais que vise impedir ou controlar a utilização de géneros alimentícios ou alimentos para animais. (PECUE, 2002). Este sistema permite não só proteger os consumidores dos alimentos que não obedecem às normas europeias de segurança, como também permite determinar se os alimentos contêm substâncias proibidas ou uma quantidade excessiva de substâncias de alto risco, como resíduos de medicamentos veterinários na carne ou resíduos químicos de qualquer natureza potencialmente tóxicos ou cancerígenos nos alimentos.

Com o intuito de uma reformulação da legislação, a Comissão Europeia publicou em 1997 o Livro Verde sobre os princípios gerais da legislação alimentar da UE, que constituiu uma base para reflexão sobre a legislação em vigor e possíveis melhorias. Os seus princípios baseiam-se na melhoria da aplicação da lei, maior comunicação entre fornecedores e consumidores bem como entre EM sobre práticas de concorrência desleal e total harmonização entre países, partindo da adopção de regulamentos sobre a livre concorrência (Mariano &

Cardo, 2007). Em 2000 surgiu o “Livro Branco sobre Segurança Alimentar”, que engloba pela primeira vez o conjunto da cadeia alimentar, estabelecendo uma política mais preventiva face a eventuais riscos alimentares e melhora a capacidade de reacção rápida em caso de riscos comprovados; define a importância da rastreabilidade dos alimentos para consumo humano e animal, bem como a dos seus ingredientes; descreve a importância de uma análise de riscos, assim como a independência, excelência e transparência dos pareceres científicos; explica a aplicação do Princípio da Precaução à gestão dos riscos; defende uma agricultura sustentável e o bem-estar animal e define com clareza o papel de todos os intervenientes na cadeia alimentar (Mendes, 2015).

O Livro Branco deu origem a dois regulamentos muito importantes, o Regulamento (CE) nº 178/2002 e o Regulamento (CE) nº 852/2004, ambos actualmente em vigor, que são a base de apoio à restante legislação.

De aplicação obrigatória em todos os EM da UE, o Regulamento (CE) nº 178/2002, surgiu da necessidade de reforçar, melhorar e desenvolver os sistemas de segurança e controlo dos alimentos e no seguimento de uma série de crises ocorridas no sector da alimentação humana e animal, nos finais da década de 90, que colocaram em risco a segurança e a confiança dos consumidores. Com o aumento da produção, transformação e distribuição de géneros alimentícios dentro e fora da UE e com a necessidade de ter um elevado nível de protecção da vida e da saúde humanas, mantendo as boas práticas no comércio de géneros alimentícios houve necessidade de melhorar a legislação alimentar vigente (Regulamento nº 178/2002). Em 2002 a Comissão criou uma Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA), que tem como objectivo, segundo o Regulamento (CE) nº 178/2002, fornecer uma ajuda e pareceres científicos independentes, que não só avalia, informa e comunica os riscos associados à cadeia alimentar, reforçando o Princípio da Transparência, como emite pareceres em todos os domínios que tenham um impacto sobre a segurança alimentar.

Relativamente aos controlos oficiais que visam assegurar a aplicação de toda a legislação em matéria de géneros alimentícios e alimentos para animais, bem como regras sobre saúde e bem-estar animal, entre outros, importa salientar que saiu um novo regulamento, a 27 de Abril de 2017, o Regulamento (UE) 2017/625. Com o objectivo de racionalizar e simplificar o quadro legislativo geral, as regras aplicáveis aos controlos oficiais deverão ser integradas num quadro legislativo único, pelo que, para esse efeito, serão revogados os Regulamentos (CE) nº 854/2004 e (CE) nº 882/2004, relativos às regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano e aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais, respectivamente. No entanto, este Regulamento apenas entrará em vigor na totalidade em 2019, pelo que continuam a aplicar-se os Regulamentos (CE) nº 854/2004 e (CE) nº 882/2004 relativamente ao controlo oficial.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) exige que seja assegurado um elevado nível de protecção da saúde humana e animal e do ambiente na execução das políticas e acções da UE. A fim de que seja realizado o objectivo final de protecção da saúde humana e assegurar padrões elevados de saúde pública e animal, deverão ser adoptadas medidas em matéria de saúde animal e de segurança dos géneros alimentícios e alimentos para animais. O cumprimento destas regras deverá ser sujeito aos controlos oficiais previstos no referido Regulamento (CE) nº 882/2004.

A legislação da UE baseia-se no princípio de que os operadores são os responsáveis, em todas as fases de produção, transformação e distribuição sob o seu controlo, por assegurar o cumprimento dos requisitos aplicáveis às actividades que executam. Cabe aos EM a responsabilidade de dar execução à legislação da UE, devendo as Autoridades Competentes (AC) monitorizar e verificar através dos controlos oficiais se os requisitos aplicáveis são efectivamente cumpridos.

As AC devem efectuar controlos oficiais regularmente, com base no risco, com adequada frequência e deverão assegurar a qualidade, coerência e a eficácia dos controlos oficiais. Para preservar a eficácia dos mesmos, no que diz respeito à verificação do incumprimento, deverão ser efectuados sem aviso prévio.

Assim, a legislação comunitária tenta tomar em consideração todos os aspectos da cadeia alimentar, desde a produção, transformação, transporte e distribuição até ao fornecimento dos géneros alimentícios ou alimentos para animais.

1.2.3 NORMAS NACIONAIS

1.2.3.1. PLANOS DE CONTROLO OFICIAL E PNCPI

No âmbito do Regulamento (CE) nº 882/2004, relativo aos controlos oficiais que visam assegurar o cumprimento da legislação em matéria de géneros alimentícios e alimentos para animais, ficou estabelecido que os EM asseguram que os controlos oficiais são realizados pela AC com base num Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI). Este plano para além de conter informações gerais sobre a estrutura e a organização dos sistemas de controlo oficial, deverá conter informações sobre os objectivos estratégicos do plano, classificação dos controlos oficiais em função dos riscos, designação das AC e respectivas funções, a formação do pessoal das AC, responsabilidades, competências e formas de articulação entre várias entidades (PECUE, 2004c).

O PNCPI funciona como um elemento agregador, inclui um conjunto de planos específicos de controlo oficial, cujo objectivo é assegurar que o controlo oficial cobre toda a legislação alimentar e todos os géneros alimentícios ao longo de todas as fases da cadeia alimentar, quer ao nível do Regulamento (CE) nº 882/2004, quer ao nível da legislação comunitária e nacional específica desta matéria.

Estes planos foram elaborados com base em linhas orientativas da Comissão, estabelecidas na Decisão 2007/363/CE, e o objectivo dos mesmos é estabelecer uma base sólida para a realização dos controlos nos EM pelos serviços de inspecção da Comissão (CCE, 2007). No referido PNCPI, no âmbito das competências da DSSA, estão incluídos os seguintes planos: Plano de controlo de resíduos de medicamentos veterinários e contaminantes (PNCR), Plano de Inspeção dos géneros alimentícios (PIGA), Plano de Inspeção e Controlo Oficial de Pisciculturas (PICOP), Plano de Controlo Oficial de Navios de Pesca (PCON), Plano de Controlo Oficial do Leite (PCOL), Plano de Acompanhamento de Inspeção Sanitária (PAIS) e o Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos (PACE), que será abordado mais aprofundadamente de seguida, visto ser um dos focos principais desta dissertação.

1.2.3.2 PACE E PACE MUNICIPAL

O PACE é um dos planos mais extensos e abrangentes da DGAV. Surgiu em 2007, elaborado e implementado no mesmo ano, e veio contribuir para a melhoria dos controlos oficiais dos estabelecimentos aprovados de géneros alimentícios de origem animal e subprodutos. Em 2008, após uma revisão ao plano, foi alargada a abrangência do plano com a entrada dos estabelecimentos de venda a retalho de carne e produtos da pesca. Actualmente, desde Novembro de 2016, a responsabilidade de assegurar a coordenação da fiscalização dos controlos oficiais em peixarias – enquanto estabelecimentos de comércio a retalho de produtos de origem animal – não cabe à DGAV, pelo que o PACE, sendo um plano da DGAV, não necessita de incluir os controlos oficiais destes estabelecimentos (DGAV, 2016).

O PACE faz parte integrante do PNCPI, previsto no Regulamento (CE) nº 882/2004 e enquadra-se na abordagem integrada da UE em relação à segurança alimentar, visando garantir um elevado nível de protecção da saúde do consumidor.

Este plano pretende promover o cumprimento da legislação que se aplica, assim, aos estabelecimentos industriais e de comércio por grosso que laborem a temperatura controlada e a estabelecimentos de comércio a retalho de carne (DGAV, 2012).

Segundo o manual do PACE, os seus objectivos são:

- normalizar procedimentos de aprovação e controlo dos estabelecimentos com número de controlo veterinário (NCV);
- normalizar os procedimentos no controlo oficial dos estabelecimentos sem NCV, onde se inclui o retalho, executados pelos médicos veterinários dos municípios;
- definir linhas gerais de articulação entre os serviços centrais, regionais e locais, no que diz respeito aos controlos oficiais previstos no plano;
- definir circuitos de informação bem como a apresentação de resultados dos controlos oficiais e
- avaliar o cumprimento da legislação aplicável em todos os estabelecimentos.

O PACE Municipal tem procedimentos específicos de controlo pois refere-se maioritariamente ao controlo no retalho, executado pelos médicos veterinários dos municípios.

A harmonização dos controlos oficiais nestes estabelecimentos a retalho deve ser promovida pela utilização das listas de verificação; deve priorizar a vistoria aos estabelecimentos (estabelecimentos com maior risco estimado (RE) devem ser vistoriados com maior frequência); devem ser realizadas acções de divulgação e/ou reuniões de trabalho com os MVM e deve também realizar acções de formação de preparação dos coordenadores das Direcções de Serviço de Alimentação e Veterinária (DSAV), para as acções a efectuar junto dos MVM. Às DSAV compete coordenar a nível regional a implementação do plano, assegurar a execução dos controlos oficiais e supervisionar o trabalho dos MVM (DGAV, 2012). Em resultado das alterações efectuadas ao plano, nomeadamente o âmbito de aplicação, este deixou de ser destinado apenas ao retalho. Anteriormente esta secção de retalho do plano era denominado PACE 07 e incluía apenas os controlos oficiais aos talhos e peixarias, pelos MVM. Actualmente, com as alterações concluídas, não só foi alterado o âmbito de aplicação (ponto 2.1) e alguns procedimentos, como o próprio nome do plano foi alterado para PACE Municipal.

1.2.3.3 O PAPEL DOS MÉDICOS VETERINÁRIOS MUNICIPAIS

O exercício de actividade e carreira de um MVM, assim como as suas competências, encontram-se descritas e reguladas no Decreto-Lei n.º 31095/1940, nomeadamente no artigo 153º (DGAPC, 1940). Por outro lado, em 1998, surgiu o DL n.º 116/98, do qual resulta que o MVM é um técnico superior da CM. Porém, por força do disposto no artigo 2.º, o MVM é a autoridade sanitária veterinária concelhia, a nível da respectiva área geográfica de actuação, quando no exercício das atribuições que lhe estão legalmente cometidas. Isto é, apesar de depender hierárquica e disciplinarmente do Presidente da Câmara, permite-lhe ter capacidade para, com autonomia, decidir sempre que entenda indispensável ou relevante para a prevenção e correcção de factores ou situações susceptíveis de causarem prejuízos graves à saúde pública. Os seus poderes de autoridade sanitária veterinária são conferidos aos MVM pela DGAV, enquanto autoridade sanitária veterinária nacional, a título pessoal, não delegável e abrangendo a actividade por eles exercida na respectiva área concelhia, quando esteja em causa a sanidade animal ou a saúde pública (MADRP, 1998).

Nos termos do artigo 3º do referido DL, o MVM tem o dever de colaborar com o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP), na área do respectivo município, em todas as acções levadas a efeito nos domínios das suas competências, cujos objectivos fundamentais são a salvaguarda da saúde pública e da saúde e bem-estar animal.

Compete aos MVM proceder à execução da inspecção hígio-sanitária e controlo hígio-sanitário das instalações para alojamento de animais, dos produtos de origem animal e dos estabelecimentos comerciais ou industriais onde se abatam, preparem, produzam, transformem, fabriquem, conservem, armazenem ou comercializem animais ou produtos de origem animal e seus derivados, emitindo pareceres sobre as instalações e estabelecimentos aqui referidos (MADRP, 1998; Pinto, 2015).

Cabe, assim, aos médicos veterinários dos municípios, no âmbito do PACE, a execução dos controlos oficiais aos estabelecimentos abrangidos no âmbito, agora mais alargado, deste plano.

Embora, por uma questão de legislação, sejam só os MVM aqueles que teriam de colaborar com a DGAV, também os Médicos Veterinários Camarários (MVC) colaboram. Segundo um parecer do Gabinete Jurídico da DGAV, relativamente à execução do plano, é necessária a colaboração dos MVM bem como de médicos veterinários que desempenham funções nas câmaras municipais mas que não se encontram investidos nos poderes de autoridade sanitária veterinária concelhia (os denominados camarários, MVC). Assim, tanto os MVM como os MVC podem ser chamados a colaborar nos planos e em ambos os casos a participação depende da autorização do superior hierárquico (DGAV, 2014).

1.2.3.4 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À COMERCIALIZAÇÃO DE CARNE

Segundo o Regulamento (CE) n.º 178/2002, o comércio retalhista é descrito como “a manipulação e/ou transformação de géneros alimentícios e a respectiva armazenagem no ponto de venda ou de entrega ao consumidor final (...)”.

Desde a sua origem até chegar ao consumidor final a carne passa por diversas etapas ao longo da cadeia alimentar, sendo vantajoso abreviar o tempo das diferentes fases devido à sua perecibilidade. Esta cadeia é também complexa visto que as diversas operações incluem o transporte de gado vivo e das carcaças, as operações em matadouro e sala de desmancha e, por fim, as operações de retalho, estas normalmente muito próximas do consumidor final. Estas últimas operações são realizadas nos estabelecimentos de comércio a retalho de carne e produtos à base de carne (talhos), onde a preferência por pré-embalados ainda não é o caso geral, o que justifica uma avaliação e controlo rigoroso dos mesmos a nível nacional. Assim, no âmbito desta tese, importa frisar a legislação aplicável à comercialização das carnes em talhos, nomeadamente o DL n.º 147/2006, alterado e republicado pelo DL n.º 207/2008.

A carne e seus produtos têm um grande impacto na dieta e nutrição das populações, estando frequentemente presentes nas refeições dos consumidores. Para além das suas características organolépticas agradáveis em termos de cor, textura, sabor e aroma, apresentam também propriedades nutricionais relevantes para o bom funcionamento e manutenção do organismo.

De acordo com o Regulamento (CE) n.º 853/2004, entende-se por “carnes” todas as partes comestíveis de animais das espécies bovinas, suína, ovina, caprinos e vitelos, solípedes domésticos, aves de criação, coelhos e lebres, caça de criação e selvagem, próprias para consumo humano. Quando se refere “carnes e seus produtos” estão incluídas as carnes frescas, os preparados de carne e os produtos à base de carne.

O DL n.º 147/2006 aprova e integra em anexo o Regulamento das Condições Higiénicas e Técnicas a Observar na Distribuição e Venda de Carnes e Seus Produtos, que para além das disposições gerais e definições, contém:

- as condições higiénicas e técnicas da distribuição de carnes e seus produtos e de lavagem e desinfecção dos meios de distribuição;
- os requisitos higiénicos e técnicos das instalações e do funcionamento dos locais de venda, incluindo a higiene da manipulação, as condições de exposição, os meios frigoríficos, subprodutos e máquinas de corte;
- a preparação e venda de carne e seus produtos (carne picada, preparados de carne, produtos à base de carne, pré-embalados provenientes de estabelecimentos industriais, acondicionamento e rotulagem);
- a inspecção realizada pelos MVM e alterações dos locais de venda;
- os agentes de lavagem, desinfecção e desinfestação adequados;
- a venda de pré-embalados e por fim
- o pessoal, condições de higiene do vestuário e higiene pessoal, formação em higiene e segurança alimentar, certificados e cartão de manipulador (MADRP, /2006).

Entende-se, assim, como “Locais de Venda” o estabelecimento que prepara e vende carnes e outros produtos ao consumidor final – Talho -, cabendo à DGAV e à ASAE assegurar a fiscalização do cumprimento da legislação em vigor, sendo aplicáveis coimas em casos de inconformidade, com o mínimo de 100€ e máximo de 3340€ ou 44 891€, consoante se trata de uma pessoa singular ou colectiva (MADRP, 2006).

Estes requisitos, constantes no Regulamento das Condições Higiénicas e Técnicas a Observar na Distribuição e Venda de Carnes e Seus Produtos do DL n.º 147/2006 são específicos dos locais de venda de carne e seus produtos, sem prejuízo aos requisitos já estabelecidos por outros regulamentos de interesse.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

Tendo este trabalho como objectivo a revisão de alguns procedimentos do PACE Municipal a fim de o implementar, serão aqui representadas as principais alterações efectuadas a cada uma dessas etapas do plano.

A necessidade de uma abordagem harmonizada nos controlos oficiais, e a sistematização dos registos que decorrem desses controlos, veio criar a necessidade de conceber uma base de dados que suportasse os procedimentos criados. O Sistema de Informação do Plano de Aprovação e Controlo dos Estabelecimentos – SIPACE – pretende, assim, melhorar a capacidade de resposta e adaptação dos serviços às novas exigências, através desta plataforma de informação que suporta as tarefas inerentes aos controlos oficiais, em matéria de saúde pública e em algumas vertentes de saúde animal. Este sistema assegurará a ligação entre departamentos e o acesso e partilha expeditos de informação e conhecimento, aspectos imperativos à modernização dos serviços da DGAV.

Para além da revisão, acresce a vantagem de os estabelecimentos passarem a estar inseridos no SIPACE, a partir do qual é possível aceder a toda a informação relativa a um estabelecimento, nomeadamente as suas vistorias e os respectivos resultados, a periodicidade dos controlos, os autos de vistoria elaborados, os responsáveis pelo controlo oficial, ficando assim disponível no sistema informático todo o histórico dos estabelecimentos vistoriados pelos MVM (DGAV, 2010).

As alterações a serem efectuadas ao PACE para implementação da nova versão passam pelo alargamento do âmbito do plano, pela modificação da fórmula de cálculo associado ao risco dos estabelecimentos (e consequentemente a periodicidade dos controlos oficiais) e também alterações aos procedimentos de supervisão e registo de vistorias.

Sendo o PACE um plano muito extenso e abrangente, interessa no âmbito deste trabalho focarmo-nos no PACE Municipal, destacando as principais alterações seguidamente detalhadas.

2.1 CAMPO DE APLICAÇÃO

Os controlos oficiais previstos neste plano aplicam-se aos estabelecimentos que laboram produtos e subprodutos de origem animal nas fases de produção, transformação, distribuição e colocação no mercado, incluindo assim:

- Talhos;
- Indústrias que laboram Géneros Alimentícios de Origem Animal (GAOA) que apenas fornecem ao consumidor final ou a outros estabelecimentos retalhistas de uma forma marginal, localizada e restrita (e que por isso não carecem de aprovação) e
- Pequenas indústrias com NCV (até 5 trabalhadores e 20 kVa).

Entende-se o fornecimento de Géneros Alimentícios (GA) por estabelecimentos retalhistas a outros estabelecimentos retalhistas “de uma forma marginal, localizada e restrita”:

- Localizada: como sendo do mesmo concelho, ou concelho limítrofe;
- Marginal: apenas 10% da quantidade anual comercializada (referente ao ano anterior) e
- Restrita: sem preparação (excepto restaurantes, cantinas e locais similares).

Como já foi referido, as peixarias saíram recentemente do âmbito de aplicação deste plano, dado que a responsabilidade de assegurar a coordenação da fiscalização dos controlos oficiais em peixarias já não cabe à DGAV. Por outro lado, a recente inclusão das pequenas indústrias no âmbito do plano é justificada pela recente interpretação da legislação aplicável a indústrias que apenas vendem aos consumidores finais.

À luz da legislação nacional temos CAEs industriais e temos CAEs comerciais/retalhistas. No entanto, pelo Regulamento (CE) n.º 178/2002, o que define se é uma actividade retalhista é se esta é dirigida ao consumidor final ou não. O Regulamento (CE) n.º 853/2004 define o que necessita de ser aprovado e exclui do seu âmbito o comércio a retalho (INE, 2007; PECUE 2002; PECUE, 2004b).

Num passado relativamente recente, existia um entendimento que tudo o que era indústria tinha que ser aprovado e, portanto, carecia de NCV. No entanto, após análise do Regulamento (CE) n.º 853/2004 entendeu-se que podem existir indústrias que vendem apenas ao consumidor final e que não carecem de NCV, porque pelo Regulamento (CE) n.º 178/2002 são retalhistas. Isto é, apesar de terem uma actividade industrial, como estes vendem apenas ao consumidor final (retalhistas), pelo Regulamento (CE) n.º 178/2002 prevalece o facto de ser considerado comércio retalhista e podemos ter uma actividade industrial que é também retalhista.

O controlo destes pequenos estabelecimentos com NCV estava sob responsabilidade das DSAVRS, no âmbito do PACE. No entanto, esta AC tem neste momento um peso muito grande no controlo de certos estabelecimentos, nomeadamente os estabelecimentos exportadores, nos quais as exigências dos países para os quais se exporta são muito grandes, o que a deixa com pouca margem de manobra para cobrir todos.

Deste modo, foram incluídas no âmbito do PACE Municipal estas indústrias, por se tratarem de pequenos estabelecimentos de ocupação mais regional e, portanto, mais fáceis de controlar por quem conhece bem a zona e provavelmente os próprios estabelecimentos, e os procedimentos de controlo oficial não são substancialmente diferentes dos controlos realizados nos talhos. Estas vistorias cabem também aos MVM.

2.2 CONTROLOS REGULARES

2.2.1 PERIODICIDADE DOS CONTROLOS E CÁLCULO DO RISCO ESTIMADO

O artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 882/2004 determina que a natureza e a intensidade das funções de auditoria em estabelecimentos individuais devem depender do risco estimado. Assim, a AC deve avaliar periodicamente:

- Os riscos para a saúde pública e, se for caso disso, de saúde animal;
- Os aspectos relativos ao bem-estar dos animais (no caso dos matadouros);
- O tipo e a capacidade dos processos realizados;
- Os antecedentes do operador da empresa de sector alimentar em matéria de cumprimento da legislação alimentar.

No sentido de dar cumprimento ao disposto neste Regulamento, os estabelecimentos cujo controlo se encontra previsto no âmbito deste plano são classificados de acordo com o grau de risco estimado, de forma a estabelecer prioridades no controlo oficial. A fórmula de cálculo do risco dos estabelecimentos, para se determinar o prazo máximo para a próxima vistoria, é uma das alterações efectuadas. A periodicidade dos controlos oficiais deve ser planeada em função do risco, isto é, os estabelecimentos de maior risco devem ser controlados com maior frequência, ao passo que os estabelecimentos de menor risco devem ser controlados com menor frequência. Até ao momento, o Risco Estimado (RE) estava a ser calculado tendo em conta o GC e o Risco da Actividade (RA):

$$RE = (GC + RA) / 2$$

sendo que o GC e o RE variam ambos entre 1-4, o RA, no caso dos talhos, varia entre 2 e 3 (risco 3 caso exista uma secção acessória para transformação/preparação). Não existia, portanto, diferenciação entre pequenos e grandes estabelecimentos.

Assim, a nova fórmula de cálculo do RE (tabela 2.1) tem em conta, para além dos habituais indicadores, o risco associado à Dimensão (RD) dos estabelecimentos e pode ser calculado em função do GC (nos casos mais graves, quando GC=3 ou 4) ou segundo a soma dos factores GC + RA + RD (nos casos menos graves, quando GC = 1 ou 2), sendo:

- GC: 1-4
- RA = 2 ou 3 (sendo 3 quando existe uma secção acessória para transformação/preparação)
- RD = 2 ou 4 (2 quando há 5 ou menos trabalhadores, 4 se forem mais de 5 trabalhadores)
- RE = 1-5

Tabela 2.1 – Definição da periodicidade mínima da próxima vistoria, de acordo com o RE.

Grau de Cumprimento	Risco Estimado	Frequência
4	5	3 meses
3	4	6 meses
Soma dos Factores (GC+RA+RD)	Risco Estimado	Frequência
8 a 9	3	12 meses
6 a 7	2	18 meses
5	1	24 meses

Isto significa que se o incumprimento de um dado estabelecimento for grave, não interessa saber se o estabelecimento é pequeno ou grande, o RE é automaticamente calculado pelo GC. Uma das grandes vantagens é que, estando todos os estabelecimentos introduzidos na base de dados informática SIPACE, será o próprio sistema a calcular automaticamente os RE de cada estabelecimento após um controlo oficial (através dos indicadores inseridos pelos responsáveis pelo controlo, como veremos adiante no ponto 2.3.3), respondendo com o prazo máximo para a AC efectuar o próximo controlo. Este prazo, definido de acordo com o RE, pode ser consultado na Tabela 2.1.

O método de cálculo de RE anteriormente utilizado (média dos factores em vez da soma) era também pouco sensível, afunilando os valores obtidos nos valores 2 e 3 (das 64 combinações possíveis, apenas 4 caíam num RE 1 e outras 4 num RE 4). Excluindo as situações em que o GC é 3 e 4, que possuem um enquadramento específico pois determinam controlos de verificação, esta alteração no método de cálculo do RE permite que haja uma repartição mais equilibrada entre os graus de risco de 1 a 3.

Denominam-se controlos de verificação quando o GC é maior ou crítico (RE de 4 ou 5) precisamente pelo facto de ser mais urgente controlar a correcção das inconformidades observadas e controlos regulares aqueles em que o RE é mais baixo (1, 2 ou 3).

2.3 CIRCUITO ADMINISTRATIVO DOS CONTROLOS OFICIAIS

A programação, execução e supervisão dos controlos oficiais devem obedecer a requisitos mínimos estabelecidos no PACE, tendo sofrido ligeiras alterações, nomeadamente na realização das vistorias, na elaboração do Auto de Vistoria, no método de notificação ao operador, no registo dos controlos e nos procedimentos de supervisão.

2.3.1 REALIZAÇÃO DE VISTORIA

A verificação da conformidade dos requisitos técnicos do estabelecimento deve ser feita com recurso ao preenchimento das Listas de Verificação (LV) disponíveis para o efeito. No

final do ano de 2016 foi homologada uma nova LV para ser aplicada aos estabelecimentos retalhistas de comércio de carne e produtos à base de carne. Esta nova LV está inserida num documento de trabalho, em excel, que contém vários documentos úteis para a realização da vistoria, para além da própria LV, nomeadamente:

- ✓ Base legal que suporta os incumprimentos;
- ✓ Tabela orientativa de definição de prazos face aos incumprimentos observados;
- ✓ Notas relacionadas com a base legal, com ajuda nas interpretações à legislação, relacionadas com água (critérios microbiológicos, parâmetros indicadores), análises microbiológicas (critérios de segurança e critérios de higiene) e instruções de trabalho;
- ✓ Tabela de temperaturas máximas de carnes e seus produtos;
- ✓ Tabela de substâncias ou produtos que provocam alergias ou intolerâncias (alergénios);
- ✓ Lista de possíveis destinos de M3 (subprodutos);
- ✓ Lista de aditivos legalmente autorizados para utilizar nos GA;

Para além destes documentos, maioritariamente necessários à realização das vistorias, este ficheiro contém os modelos dos relatórios de controlo regular e de verificação, o modelo da notificação a enviar ao operador, o regime sancionatório aplicável aos incumprimentos observados e por fim alguns esclarecimentos realizados pela DSSA, de carácter informativo e público, relacionados com os requisitos constantes na LV.

A revisão desta LV foi realizada e divulgada no ano 2016, e foi necessária tendo em conta as principais dificuldades relatadas pelos executores do plano, para correcção de alguns pontos pouco perceptíveis, e para uniformização de procedimentos. A LV era um ponto muito criticado pelos MVM, que diziam ser muito extensa, complexa, e a existência de dificuldades na interpretação de alguns pontos. Resultou uma lista mais simples, mais curta e consequentemente de mais fácil e rápida execução e com mais informação disponível de consultar no terreno. O facto de estar agrupada por indicadores torna também mais simples o preenchimento da LV. Esta vai sendo actualizada sempre que surgem oportunidades de melhoria, tendo sido disponibilizada a última versão em janeiro de 2017.

2.3.2 ELABORAÇÃO DE AUTO DE VISTORIA

Para o preenchimento do auto de vistoria existe um modelo simples semelhante à LV, presente no mesmo documento de trabalho, vulgarmente denominados relatórios de controlo oficial (regular, de verificação ou de âmbito específico). Para além do âmbito legal da vistoria descrito na abertura do relatório, estes devem incluir:

- ✓ A indicação dos técnicos que o executaram;
- ✓ A identificação completa do operador e do estabelecimento;

- ✓ Resultado do controlo oficial: exposição e descrição dos factos em incumprimento para cada um dos indicadores, bem como as normas contrariadas;
- ✓ Data em que é executado;
- ✓ Assinatura dos autores do Auto.

Nos relatórios de controlo de verificação, apenas é alterado o âmbito legal da vistoria. Foi necessário alterar o modelo do Auto de Vistoria para uniformizar os procedimentos realizados após o controlo oficial, sejam estes o Auto de Vistoria ou a notificação ao operador, foram dadas instruções mais precisas para descrição dos factos, e consequentemente deu origem a uma redução do tempo de elaboração do Auto, o que era uma falha muito grande detectada pela DGAV, porque o intervalo de tempo entre a data em que se realizava a vistoria e o tempo de envio do relatório ao operador era muito longo. Este modelo permite também uma avaliação mais fácil dos dados do relatório, tornando a leitura destes mais clara. No passado, estes procedimentos tinham cada um seu formato e regras distintas, pelo que se entende que facilitar a execução do trabalho permite ganhos (em tempo, económicos e de recursos). Assim, para o futuro pretende-se que haja uma desmaterialização dos procedimentos, que seja realizado tudo a nível informático, com recurso a *tablets*, e que o relatório seja emitido na hora (projecto intitulado “Vistoria na hora”).

2.3.3 NOTIFICAÇÃO AO OPERADOR

O modelo de notificação a enviar ao operador está também presente no documento de trabalho onde se insere a LV e deve ocorrer, preferencialmente, num prazo máximo de 15 dias, para o devido cumprimento das recomendações ou imposições pertinentes do auto de vistoria.

Alguns campos da notificação são automaticamente registados aquando do preenchimento do relatório de controlo oficial, nomeadamente os dados do estabelecimento e a data do controlo. Na notificação deve constar:

- ✓ Prazos que o operador dispõe para a correcção das inconformidades verificadas no âmbito do controlo oficial;
- ✓ Deveres do operador para procedimentos relativos às medidas a ser tomadas na correcção dos incumprimentos (ponto de situação do incumprimento, e, caso não tenha sido totalmente corrigido, importa saber que razões justificam a sua não correcção, que medidas estão previstas para tal e qual a data prevista para a conclusão das mesmas);
- ✓ Assinatura do autor da notificação (MVM) ou do Presidente da Câmara Municipal respectiva.

Da mesma forma que no ponto anterior, e pela mesma razão de uniformização de procedimentos, o modelo de notificação veio tornar o trabalho pós controlo oficial dos MV menos burocrático e consequentemente mais eficiente.

2.3.4 REGISTO DOS CONTROLOS

Todos os controlos oficiais devem ser registados no SIPACE e a respectiva documentação relevante arquivada. Os controlos oficiais no âmbito do PACE Indústria já eram registados no SIPACE, pelo que aqui acresce apenas a inserção dos controlos oficiais no âmbito do retalho por parte dos MVM. Este sistema é um instrumento imprescindível para a manutenção actualizada da informação relativa ao controlo oficial e para a avaliação da sua eficácia e eficiência.

Este sistema para além de desburocratizar procedimentos, facilita a gestão do arquivo e o tratamento de dados e possibilita um registo uniforme dos dados relativos ao controlo oficial. O anterior método de registo dos controlos passava pela introdução por parte de cada um dos MVM, numa folha Excel (“Registos de Execução”) os controlos realizados no ano anterior e enviar para o respectivo Coordenador do PACE Municipal da região. Este, por sua vez, deveria reunir todos esses mapas de controlos enviados pelos MVM dessa mesma região numa só folha de Excel e enviar para o Coordenador do PACE Municipal a nível nacional, na DGAV, que compilava tudo num ficheiro para trabalhar esses dados. No entanto, este procedimento gerava muitos erros e era muito falível por inúmeras razões. Por um lado, permitia que aquando da inserção dos valores do GC dos indicadores, aparecesse qualquer valor (quando deveriam constar valores entre 1-4) e, até, a não inserção de qualquer valor nesses campos, bem como permitia facilmente enganar nas datas das vistorias e nas datas dos próximos controlos. Por outro lado, o próprio ficheiro tinha um formato protegido que tornava complicada a organização dos dados; e tornava-se difícil, muitas vezes, inserir todos os controlos num só Excel devido ao peso do documento, que não suportava a totalidade dos dados.

Assim, a inserção dos controlos oficiais pelos MVM no SIPACE, consiste apenas na introdução dos valores dos indicadores, isto é, quando conclui uma vistoria o técnico deve classificar 8 itens considerados fundamentais na avaliação do funcionamento do estabelecimento. Nos estabelecimentos de comércio a retalho, são considerados os seguintes indicadores, os quais serão detalhados no capítulo 3:

- a. Estruturas / Equipamentos
- b. Higiene
- c. Água
- d. Análises
- e. HACCP
- f. Rastreabilidade e Rotulagem
- g. Subprodutos
- h. Aditivos.

Este facto depende apenas se o controlo realizado é do tipo regular ou de verificação, isto é, nos controlos regulares são verificados e registados todos os indicadores no SIPACE, enquanto que nos controlos de verificação são averiguados apenas alguns dos indicadores, por exemplo, quando num controlo regular não foi possível verificar um qualquer indicador por falta de documentos comprovativos de análises à água ou ao produto final. O indicador Aditivos tem uma particularidade diferente, é classificado como zero automaticamente pelo SIPACE quando o estabelecimento não utiliza qualquer aditivo nos seus produtos, porque não é aplicável.

Estes 8 indicadores serão classificados de acordo com a escala de grau de cumprimento definida na Tabela 2.2.

Tabela 2.2 – Classificação do Grau de Cumprimento.

Grau	Tipo	Descrição
4	Crítico	Falta total ou inexistência de evidências do cumprimento do requisito que pode pôr em causa a segurança do género alimentício ou falha sistemática e recorrente do mesmo requisito.
3	Maior	Falta de cumprimento de requisito que pode pôr em causa a capacidade do sistema de segurança.
2	Menor	Falta de cumprimento de requisito que não põe em causa a capacidade do sistema de segurança mas deve ser alvo de correcção.
1	Ausência	Em conformidade ou ausência de conformidades.

2.3.5 PROCEDIMENTOS DE SUPERVISÃO

Em alguns controlos oficiais, realizados pelos MVM, o coordenador da região ou técnicos da DSSA irão acompanhar as vistorias *in loco*, para que haja uma partilha das dificuldades que existam durante o processo. É também importante para os serviços centrais, que trabalham quase exclusivamente em gabinete, que saibam como tudo funciona na prática para se aperceberem de problemas existentes e para que seja mais fácil a resolução dos mesmos. Estes são, também, uma maneira de uniformizar os controlos oficiais.

Estas supervisões aplicam-se tanto “no terreno”, num acompanhamento a um controlo oficial, como também podem ser feitas consultando uma vistoria já realizada e lançada no SIPACE (por exemplo: vendo uma notificação e um relatório de controlo e verificar se os prazos atribuídos estão adequados face aos incumprimentos descritos, se estão bem descritos, etc).

Com a recente implementação de alguns destes procedimentos, já houve diversos pedidos por parte de alguns MVM, de forma informal, de supervisões documentais em relação ao preenchimento da LV.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 RECOLHA DE DADOS E UNIVERSO DE ESTABELECIMENTOS

Os dados aqui analisados são referentes aos controlos oficiais realizados pelos MVM a talhos, ao abrigo do PACE, entre os anos 2013 e 2016, inclusivé. Até ao final do ano de 2016 era um procedimento da responsabilidade de cada MVM o envio das folhas excel – Registos de Execução – para a DSSA, com os resultados obtidos nas vistorias realizadas a estabelecimentos retalhistas de carne e produtos à base de carne pelos próprios. Estes registos eram enviados até Janeiro de cada ano, sempre referentes ao ano civil anterior.

Foram avaliados os dados de todos os concelhos em que já houve controlos oficiais em talhos em Portugal Continental e Açores, visto que a Madeira não possui MVM nem há realização do PACE Municipal. Esta análise pretende também tentar compreender:

- ✓ Em que condições se encontram os controlos oficiais em talhos?;
- ✓ Podemos falar numa evolução do número de controlos de ano para ano?;
- ✓ Existe uma relação entre a região do país e os respectivos resultados?;
- ✓ Em que parâmetros do PACE existe um maior nível de incumprimento?;
- ✓ A frequência mínima com que devem ser controlados está a ser cumprida?;
- ✓ As formações realizadas no âmbito do PACE Municipal têm revelado um aumento de controlos em determinados concelhos/regiões?;
- ✓ Avaliar a aplicabilidade deste plano, bem como falhas ou benefícios.

Tentaremos encontrar respostas para estas questões, ou pelo menos compreender melhor a situação dos controlos oficiais em talhos a nível nacional, e o papel desempenhado pelos MVM, onde se destaca o papel da formação, informação ao operador e a motivação para que seja percorrido um caminho crescente de melhoramentos, para bem da saúde pública.

O universo de estabelecimentos conta com uma lista de 3336 estabelecimentos e 2301 operadores do sector alimentar. Partiu-se de uma lista da Direcção Geral das Actividades Económicas (DGAE), do qual se seleccionaram apenas os estabelecimentos com as seguintes CAE:

- 47220: Comércio a retalho de carne e produtos à base de carne, em estabelecimentos especializados;
- 47111: Comércio a retalho em supermercados e hipermercados
- 47293: Outro comércio a retalho de produtos alimentares, em estabelecimentos especializados, n.e.;
- 47810: Comércio a retalho em bancas, feiras, e unidades móveis de venda, de produtos alimentares, bebidas e tabaco.

Esta lista não está disponível nem publicamente nem para as AC, pelo que teve de ser pedida pela DGAV para este efeito. No entanto, por força do Decreto Regulamentar n.º

31/2012, artigo 2.º, ponto 2, alínea I) a DGAV tem como atribuições assegurar a coordenação da informação relativa aos registos de operadores do sector alimentar, pelo que esta deveria ser constantemente partilhada com a DGAV mediante as actualizações realizadas, para usufruto desta lista no âmbito das suas funções (XIX Governo Constitucional, (2012). Contudo, estava bastante desactualizada e com informações das quais não conseguimos comprovar se se mantinham correctas (se um determinado estabelecimento continua a laborar ou foi entretanto encerrado, se mudou de instalações, de proprietário, entre outras) sendo que alguns estabelecimentos por falta de informação concreta e verificável não foram incluídos na BD criada.

Sendo esta uma lista da DGAE, incluía estabelecimentos não só de comércio a retalho de carne e produtos à base de carne, como também inúmeros outros estabelecimentos de comércio de bens e serviços não-alimentares. Desta lista foram apenas utilizados os dados referentes a cerca de 800 estabelecimentos, sendo os restantes 2536 inseridos manualmente a partir dos registos de execução dos MVM. Estes registos de execução continham apenas o nome do estabelecimento e o concelho ao qual pertenciam, pelo que a partir daí foi realizada uma pesquisa sobre o estabelecimento (actualização e correcção do nome, morada, e telefone) e sobre o operador (nome completo, NIF e contacto), sendo todos estes dados adicionados à BD de forma a incluir o maior número de estabelecimentos com todas as informações (corrigidas). Foram igualmente inseridos 2301 novos operadores, 3095 novas vistorias e 215 novos utilizadores, com o perfil de “Veterinário Municipal”.

3.2 ACTUALIZAÇÃO DE CONTACTOS

Foi necessário actualizar a lista de contactos de todos os Médicos Veterinários (MV) associados a cada município, completando uma tabela com o seu nome completo, e-mail profissional, contacto telefónico, o município (ou municípios) ao qual pertencem e o seu cargo. O cargo pode variar entre MVM, MVC (Médicos Veterinários contratados pela Câmara Municipal (CM)) e Serviços de Desenvolvimento Agrário (SDA, pertencentes aos Serviços dos Açores). Alguns destes médicos veterinários foram contactados por email/telefone para actualizar os respectivos dados. Aqueles com os quais não foi possível o contacto ou não tínhamos nenhuma informação, procurou-se falar com as respectivas Câmaras Municipais a fim de saber se tinham MVM e os respectivos dados. Comprovou-se também que alguns municípios ao longo do País não possuem qualquer MV associado. A soma destes valores não perfaz o total de municípios do país, pois existem MV que têm a seu cargo mais do que um município. A Tabela 3.1 resume esta mesma informação.

Tabela 3.1 – Número de Médicos Veterinários por Cargo, em Portugal, e número de municípios sem Médico Veterinário.

Cargo	Número
MVM	184
MVC	72
SDA	4
Não tem MV	27

3.3 ANÁLISE DE DADOS

Portugal Continental, Açores e Madeira perfazem um total de 308 municípios. Estes estão distribuídos pelas 5 regiões: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo (LVT), Alentejo e Algarve; os Açores, e Madeira.

3.3.1 MUNICÍPIOS CONTROLADOS POR REGIÃO

Na Tabela 3.2 está representado o número de municípios com controlos oficiais realizados entre os anos de 2013 e 2016, de todas as regiões de Portugal. Nota-se claramente que existe uma tendência para uma redução do número de municípios com controlos ao longo dos anos, em todas as regiões. Este facto pode ter variadas razões, desde o nível de dificuldade na execução do plano para alguns dos MVM, a extensão da lista de verificação antiga (nova LV entrou em vigor em 2017, sendo que estes valores se aplicam até à data de entrada da nova LV), a falta de formação dos MVM para uma boa execução do plano, desconhecimento das suas competências, falta de tempo por parte dos MVM ou a falta de interesse/credibilidade neste plano.

Tabela 3.2 – Número de municípios com controlos oficiais realizados por ano e em cada região.

	2013	2014	2015	2016
Norte	40	24	14	21
Centro	42	31	29	18
LVT	30	26	20	16
Alentejo	17	17	7	6
Algarve	5	1	1	1
Açores	1	1	8	5
Madeira	0	0	0	0
Total	135	100	79	66
% de municípios com controlos efetuados	43,8	32,5	25,6	21,4

Podemos observar que o ano de 2013 foi o ano em que houve um maior número de municípios controlados, sendo os restantes anos progressivamente decrescentes. A Madeira é a região com menor número de municípios com controlos realizados, visto que não realizou qualquer controlo oficial em nenhum município desde o início da execução do plano, em 2007. A região com maior número de municípios controlados é a região Centro (Tabela 3.2). No entanto, este número não reflete a região com maior proporção de municípios controlados, visto que a região Centro tem também muitos concelhos e, portanto, uma menor % de controlos realizados face ao total, por comparação a outras regiões com menor número de concelhos e com uma maior % de municípios controlados

As regiões com melhor % de execução são Centro e LVT, tendo em conta o número de controlos realizados em cada região e o número total de concelhos (Centro tem 77 municípios, LVT tem 52 municípios), sendo aquelas que ainda conseguem uma proporção superior ou igual a 50% no ano de 2013.

Para uma melhor análise destes resultados, apresentamos as Figuras 3.1 e 3.2, relativos à percentagem de municípios com controlos oficiais realizados em cada ano. Ambos apresentam a mesma informação, para uma melhor análise dos resultados, sendo que o primeiro o demonstra ao longo dos anos e o segundo agrupa 4 gráficos – um para cada ano – e apresenta as percentagens em cada uma das regiões.

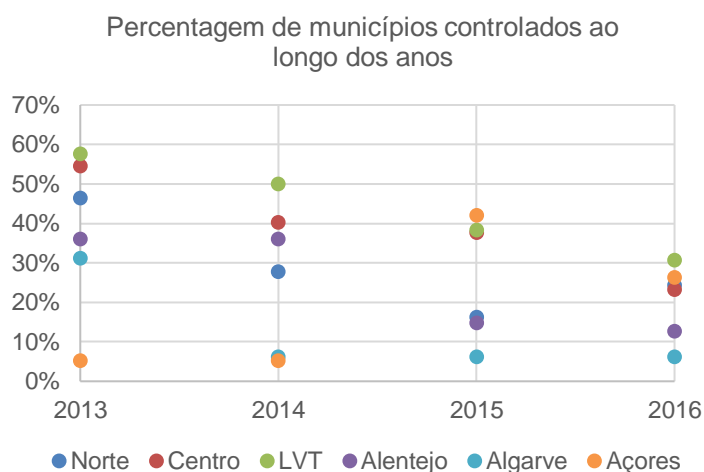


Figura 3.1 – Percentagem de municípios controlados ao longo dos anos, por região. A Região da Madeira não está representada por não ter tido qualquer controlo oficial neste intervalo de tempo.

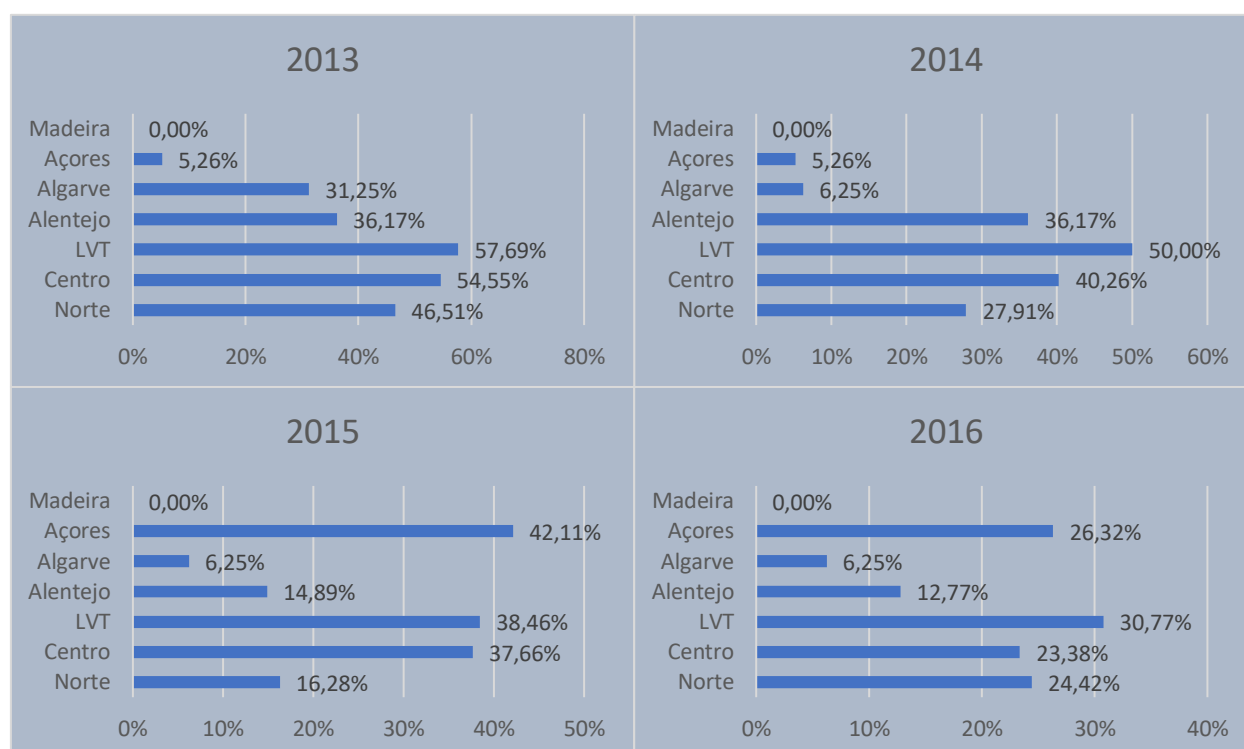


Figura 3.2 – Percentagem de municípios controlados ao longo dos anos, por região.

A observação mais evidente a retirar destes gráficos é que em cada ano a região com maior % de municípios com controlos realizados baixa aproximadamente 10%. Em LVT como exemplo: em 2013 a % de municípios controlados está próximo de 60% (57,69%), em 2014 desce para 50%, em 2015 ficou-se pelos 38,46% ($\pm 40\%$) e por fim em 2016, chegou aos 30,77%. Esta é uma tendência negativa que deve ser combatida. As regiões que registam subidas na percentagem de municípios controlados são o Norte de 2015 para 2016 e os Açores de 2014 para 2015. A Figura 3.3 mostra-nos esta tendência, por região, num só gráfico.

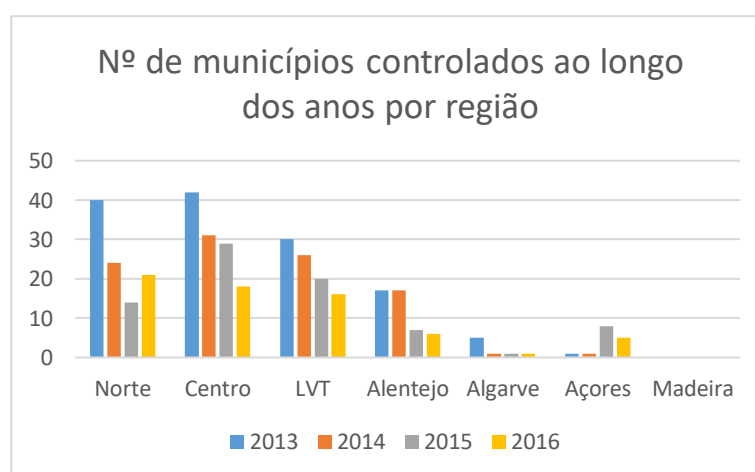


Figura 3.3 – Número de municípios com controlos oficiais realizados em cada ano, por região.

Por outro lado, existe também um grande número de municípios que nunca foram controlados no período de tempo em estudo, isto é, concelhos em que não há controlos oficiais pelo menos desde 2012, sendo que provavelmente, a grande maioria, nunca foi controlada desde o início da execução do plano. Em coerência com o acima exposto, Centro e LVT são as regiões menos problemáticas. O Norte, sendo a região com maior número de concelhos – 86 – é um dos casos mais preocupantes, em conjunto com a Madeira que não tem qualquer controlo realizado, como se pode verificar na Figura 3.4.

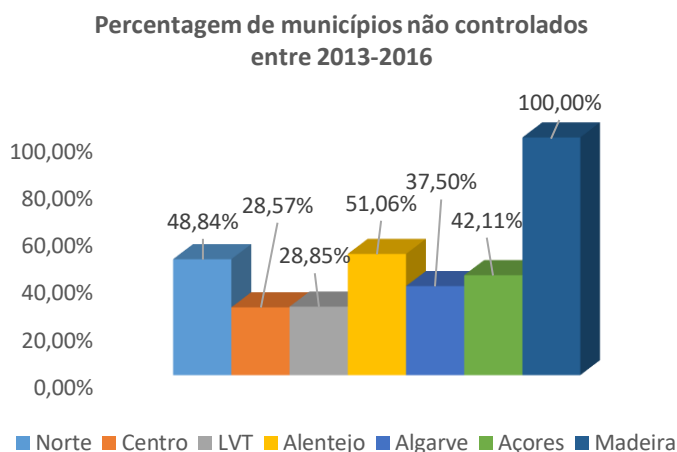


Figura 3.4 – Percentagem de municípios que não receberam nenhum controlo em Portugal, por região, entre 2013-2016.

3.3.2 NÚMERO DE VISTORIAS REALIZADAS POR ANO

Para contabilizar o número de vistorias realizadas em cada ano, assumimos que o universo total de estabelecimentos são os que foram inseridos na BD criada, isto é, são aqueles que conseguimos apurar a partir da lista da DGAE e dos registos de execução enviados pelos MVM para a DGAV. Na Tabela seguinte apresenta-se a informação relativa ao número de estabelecimentos registados, por região, bem como o total de concelhos em que estes estabelecimentos estão distribuídos.

Tabela 3.3 – Universo de estabelecimentos registados na BD em cada região e o total de concelhos onde estão distribuídos, por região.

	Universo de estabelecimentos	Total de concelhos
Norte	1049	72
Centro	679	64
LVT	1245	48
Alentejo	156	32
Algarve	164	14
Açores	43	10

Ou seja, na região Norte foram inseridos 1049 estabelecimentos, os quais estão distribuídos por 72 concelhos. Tendo em conta que esta região possui 86 concelhos, os restantes 14 municípios não têm qualquer registo de estabelecimentos na BD pois não se obteve qualquer informação sobre esses mesmos estabelecimentos. Para as restantes regiões o mesmo raciocínio se mantém, pelo que no total somam 240 municípios com estabelecimentos associados e registados na BD. Quer isto dizer que existem 68 concelhos que não possuem qualquer registo de estabelecimentos na BD.

Dentro deste número de estabelecimentos registados (maioritariamente são os que foram controlados pelo menos uma vez pelos MV dos municípios), apenas uma parte tem sido devidamente controlada pelos responsáveis. A Tabela 3.4 mostra-nos o número de vistorias realizadas por região, no período de tempo de estudo, e o número de concelhos aos quais correspondem essas vistorias regulares.

Tabela 3.4 – Número de vistorias realizadas de 2013 a 2016, por região, e o total de concelhos onde se realizaram essas vistorias.

	Nº de vistorias	Total de concelhos
Norte	734	31
Centro	754	49
LVT	1389	35
Alentejo	170	17
Algarve	12	1
Açores	23	4

Podemos constatar que o número de vistorias é largamente inferior ao que seria de esperar (supondo que numa vistoria num determinado estabelecimento estivesse tudo em conformidade e este obtivesse um RE de 1, apenas seria vistoriado novamente daí a 24 meses; mesmo supondo isto, em 4 anos esses estabelecimentos tinham de ter 2 vistorias, no mínimo, pelo que em 1049 estabelecimentos na região Norte, teríamos de ter pelo menos 2098 vistorias). Podemos também reparar que estas vistorias se verificam num número bastante reduzido de concelhos, face ao total existente em cada região. Verifica-se, igualmente, que a maioria das vistorias é realizada nos mesmos estabelecimentos ao longo dos anos, e que o número de concelhos em que há vistorias regulares é muito inferior ao número de concelhos onde houve pelo menos uma vistoria no intervalo de tempo em estudo, sendo que essa fracção nas regiões Norte, Algarve e Açores, é inferior a 50%.

3.3.3 FREQUÊNCIA DOS CONTROLOS OFICIAIS

Com os dados disponíveis foi ainda possível tentar perceber se a frequência dos controlos oficiais está a ser cumprida pelos executores do plano. Com base na data da última vistoria realizada e o respectivo RE, foi determinada a data em que deveria ser realizado o próximo controlo oficial.

Deste modo, observando a Tabela 3.5, podemos notar que na região Norte, 23 municípios tinham agendados controlos oficiais no ano 2016, e dos quais apenas 16 o fizeram. Esta avaliação não é muito rigorosa, pois apenas temos informação de datas dos próximos controlos a realizar dos municípios mais cumpridores e que realizam controlos com a devida regularidade. Ou seja, o cenário pode ainda agravar-se se esta informação for completada com mais informação de municípios não tão cumpridores e onde os controlos não são regulares. Na primeira coluna apenas temos presentes os municípios que realizaram controlos oficiais no ano anterior (ou, no máximo, 2 anos antes caso o GC tenha sido 1), ou seja em 2015 (ou 2014), faltando todos os restantes municípios de uma determinada região em que não houve controlos oficial. Tomando como exemplo a região alentejana, pela análise da Tabela 3.5 temos informação de 14 municípios com obrigatoriedade de realização de controlos oficiais em 2016, sendo que apenas 5 municípios o executaram, ou seja apenas 35,7% dos controlos oficiais previstos foram efectuados em 2016 nesta região.

Tabela 3.5 – Avaliação do nº de controlos oficiais executados em 2016 e a percentagem face ao número de controlos previstos.

	Nº de municípios previstos	Nº de municípios executados	%
Norte	23	16	69,6%
Centro	37	15	40,5%
LVT	28	15	53,6%
Alentejo	14	5	35,7%
Algarve	1	1	100%
Açores	1	1	100%

Isto é, mesmo tendo em conta os municípios em falta, e excluindo-os da obrigatoriedade de realizar controlos no ano 2016 (porque há sempre essa possibilidade), mesmo aqueles que tinham uma data prevista de controlo oficial no ano de 2016, não cumpriram com o que era esperado. A região que melhor cumpriu com o esperado em quase 70% dos casos foi o Norte, sendo que, apesar desta ligeira vantagem, tem a desvantagem de ser a região com maior número de municípios do país e, portanto, há uma grande falha da grande maioria dos restantes municípios na realização de controlos oficiais. Tal como nos Açores e no Algarve, a % observada não corresponde aos municípios que deveriam ter realizado controlos oficiais mas sim, dentro dos que tinham data prevista, o fizeram. (ou seja, apenas um município tinha essa regularidade no controlo e esse mesmo município foi cumpridor). A região da Madeira não foi inserida nesta Tabela pois não realiza controlos oficiais.

3.3.4 IMPACTO DAS FORMAÇÕES REALIZADAS

Ao longo do ano de 2016 foram realizadas 6 formações direccionadas aos MVM, no âmbito da realização do PACE Municipal, em várias regiões do país: 2 no Norte (Mirandela e Porto), uma no Centro (Guarda), uma em LVT (Oeiras), uma no Alentejo (Évora) e uma no Algarve (Faro). No âmbito do estágio curricular foram acompanhadas as formações realizadas em Mirandela e Porto, em Oeiras e em Évora.

A Tabela 3.6 resume a informação relativamente a cada uma das formações, nomeadamente o número de MV esperados, o número de MV presentes na formação e, face aos presentes, aqueles que no final do ano enviaram os registos de execução dos controlos oficiais por eles realizados. Quando são divulgadas as datas das formações do PACE Municipal para um determinado ano, todos os MVM do País são informados dessas datas, para que pelo menos a uma delas possam ir por ano (independentemente de ser a sua região ou não). Apesar de ser necessário inscreverem-se para estarem presentes na formação, comparecem sempre MV que não constam da lista de inscrição. Deste modo, é praticamente impossível saber quantos estarão presentes, pois apesar de serem esperados os de toda a região onde se realiza a formação, há sempre MV de concelhos da região limítrofe que comparecem quando o local é mais conveniente por ser geograficamente mais perto. Na Tabela 3.6 apresenta-se também a % de controlos realizados por parte dos MV que assistiram à formação no ano de 2016.

Tabela 3.6 – Número de MV esperados para a realização da acção de formação, o número real de participações e a percentagem de MV que tendo assistido à formação, efectuaram controlos oficiais, em cada região, em 2016.

	Nº MV esperados	Nº de MV presentes	Quantos MV presentes na formação realizaram controlos	%
Mirandela	78	15	7	46,7%
Porto	78	6	1	16,7%
Guarda	75	23	6	26,1%
Oeiras	51	11	4	36,4%
Évora	45	18	3	16,7%
Faro	58 ^(*)	16	1	6,3%

(*) Este valor corresponde aos MV das regiões do Alentejo e do Algarve, uma vez que esta formação foi realizada convocando ambas as regiões.

Através da análise da Tabela anterior, constatamos que o número de MV presentes na formação é largamente inferior ao nº de MV esperados, em todas as regiões do país, o que só por si já é um facto muito negativo. Por outro lado, observa-se ainda que, mesmo os que estão presentes na formação, a maioria não apresenta à DGAV a execução do PACE Municipal.

Infelizmente parece fazer-se notar que estas formações não estão a ter o retorno desejado. Espera-se que a nova LV traga benefícios também neste sentido, que haja uma maior participação e adesão nesta colaboração por parte dos MVM na execução do plano. É com este objectivo que tem havido alterações e melhorias ao plano, assim como formações dirigidas aos executores do plano em todas as regiões, novos procedimentos, instruções de trabalho, esclarecimentos e disponibilidade por parte da DGAV em todo este processo. É algo que apenas se poderá avaliar ao longo de 2017, com a evolução do número de vistorias inseridas no SIPACE pelos MVM.

O número de MV esperados apresentado foi calculado através do número de MV da região onde se realizou a formação, subtraindo os municípios que não possuem qualquer MV e aqueles que possuem um MV afecto a mais do que um concelho.

3.3.5 DISCUSSÃO

Todos estes pontos têm em comum uma tendência negativa de acções, demonstrada pelas Figuras e Tabelas acima expostas. Verifica-se uma diminuição do número de municípios que realizam controlos oficiais bem como a diminuição do número de vistorias realizadas por ano e verifica-se também que a frequência dos controlos oficiais não é rigorosamente cumprida, afirmando-se assim uma redução do número de MV a desempenhar correctamente o seu papel de fiscalização.

Deste modo, e embora não sejam dados nacionais e os procedimentos não se organizem exactamente da mesma forma, tentou-se perceber se esta tendência se mantém internacionalmente. Na Finlândia foi realizado um estudo, baseado num inquérito aos executores dos controlos oficiais, sobre a existência e aplicabilidade de um plano de controlo oficial. Num total de 143 municípios, verificou-se que 90% deles têm um plano de controlo oficial em acção (Tähtkää, Kallioniemi, Korkeala & Maijala, 2009). Só neste ponto podemos ver uma grande discrepância para os dados nacionais, em que apesar de existir o PACE Municipal em todo o território nacional, este não é executado em todos os municípios mas apenas em 21,43% dos mesmos (ano 2016).

Dos executores do referido plano, 64% revela que o esforço mais desafiante é a falta de tempo e para os restantes 36% dos entrevistados, a falta de modelos e orientações é um grande problema (Tähtkää, Kallioniemi, Korkeala & Maijala, 2009). Embora em Portugal não tenham sido realizado inquéritos oficiais até à data, estas razões poderão ser, em parte, as razões dos MVM portugueses que não realizam controlos oficiais.

Também na Finlândia foi realizado um estudo que relaciona os pré-requisitos do controlo oficial com a qualidade desses mesmos controlos, com base numa amostra de 17 estabelecimentos. Os resultados mostraram que os estabelecimentos investem na provisão de modelos e documentos de orientação. Por outro lado, os resultados revelaram que o que mais contribui para o decréscimo de controlos oficiais é a má orientação, o conhecimento tácito bem

como a falta de compromisso dos executores do plano. (Laikko-Roto, 2016). Assim, poderão também ser estas as razões associadas ao decréscimo do número de controlos oficiais.

Segundo Heikkila *et al.* também os custos associados à realização dos controlos oficiais podem ser elevados e variar consoante os municípios, um factor negativo que pode ser mais uma razão do decréscimo do número de controlos oficiais realizados (Heikkila, Heinola, Laikko-Roto & Nevas, 2016).

3.4 CARACTERIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DOS PARÂMETROS INDICADORES DO PACE

A observação parte de um total de 3527 vistorias em que foram classificados os indicadores, anteriormente enunciados, com o respectivo GC. Este GC resulta do maior valor atribuído aos 7 indicadores, uma vez que este reflecte a urgência com que se devem corrigir as não conformidades observadas.

Podemos verificar, pela Figura 3.5, que a maioria dos estabelecimentos vistoriados adquirem um GC de 2. Tendo em conta que GC 4 é o mais grave, é satisfatório que este seja o que tem um número mais baixo. Entre GC 1 e 2 somam-se 2276, superior à soma de GC 3 e 4 – 1251 – o que torna o balanço dos estabelecimentos vistoriados positivo, isto é, 64,5% dos talhos têm um GC satisfatório e 35,5% têm GC maior ou crítico, conforme descrito na Tabela 2.2.

De seguida serão analisados os GC por indicador, evidenciando os mais graves, aqueles em que se observam um maior número de incorfomidades, e os indicadores melhor classificados.

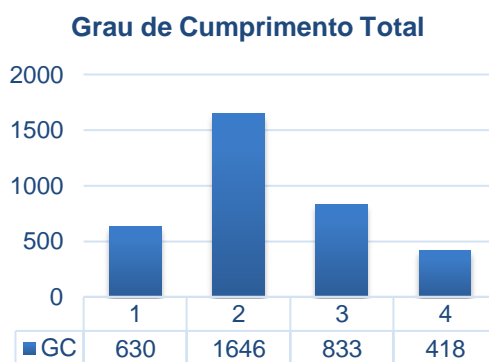


Figura 3.5 – Grau de Cumprimento Total dos estabelecimentos vistoriados.

3.4.1 ESTRUTURAS / EQUIPAMENTOS

Neste ponto são avaliadas as infraestruturas e equipamentos dos estabelecimentos, em relação aos materiais utilizados, ao estado de conservação e a adequação à actividade para o qual se destinam. Em termos de infraestruturas são avaliados requisitos gerais

(instalações sanitárias, ventilação, sistema de esgotos, vestiários, etc) e requisitos específicos dos locais onde os GA são preparados, tratados ou transformados (pavimentos, janelas, superfícies em contacto com GA, meios para lavagem dos GA, salas de armazenagem, etc). Em relação aos equipamentos para além do estado e concepção dos balcões, mesas de corte, requisitos específicos para preparados de carne e produtos à base de carne, são avaliados os meios frigoríficos e de transporte dos GA.

Podemos verificar, pela Figura 3.6, que este indicador não é dos que tem um maior número de inconformidades, a avaliar pelo número relativamente baixo de casos com GC 4. Apesar de existir um número relativamente elevado de estabelecimentos com GC 3 – 532, o maior número de estabelecimentos com GC 3 entre todos os indicadores –, em comparação com os restantes GC e neste universo elevado de estabelecimentos, observa-se que os estabelecimentos com GC 3 e 4 rondam apenas os 17%.

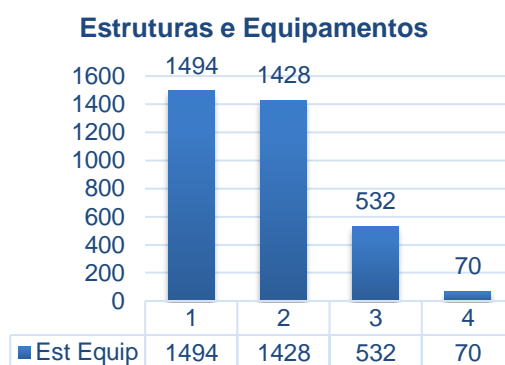


Figura 3.6 – Grau de Cumprimento relativo a Estruturas e Equipamentos.

Por outro lado, verifica-se que este é o indicador com menor número de estabelecimentos com GC 1 e o maior número de GC 2. Apesar do balanço positivo (83% dos estabelecimentos com GC 1 ou 2), está longe de ser dos indicadores mais bem classificados pois apenas 42,4% possui GC 1.

Actualmente a existência de talhos concentra-se mais em aldeias um pouco remotas e rurais, espalhadas um pouco por todo o país, mas onde a tradição da existência de pequenos talhos tipo tradicionais mais se mantém (em zonas mais citadinas e com mais população a tradição começa a ser a existência de talhos inseridos em grandes superfícies comerciais como é o caso dos talhos do Continente, Pingo Doce, etc). Não quer isto dizer que não existam talhos em zonas populosas e/ou citadinas, ou que nos meios rurais não existam grandes superfícies com talhos, mas a tendência tem sido uma diminuição destes estabelecimentos um pouco por todo o país, sendo que se nota mais o decréscimo nas grandes cidades. Sendo as grandes superfícies comerciais economicamente mais sustentáveis, e à partida com maior investimento para garantir infraestruturas de maior qualidade, resistência e mais adequadas ao fim que se pretende, são estes estabelecimentos (e respectivos talhos) que, regra geral, obtêm GC melhores.

Quere-se com isto, não menosprezar o esforço de operadores de estabelecimentos mais pequenos em aldeias pequenas e muito distanciadas, mas sim, notar apenas que esses estabelecimentos são os que mais evidenciam GC maiores ou críticos. Esta é uma possível explicação para os estabelecimentos com GC 2, 3 e 4 que se situam mais distantes das cidades.

3.4.2 HIGIENE

Este indicador pretende avaliar a higiene das estruturas, dos equipamentos, do pessoal, bem como a exposição, venda e preparação ao cliente (de modo a evitar contaminações), acondicionamento e embalagem, no transporte e no caso específico da carne picada que tem alguns requisitos particulares a ser cumpridos. É o indicador com menor número de inconformidades críticas (GC 4), sendo que tem um balanço muito positivo – 88,8% dos estabelecimentos com GC 1 ou 2 (Figura 3.7). Observando a Figura 3.7, constata-se como deviam ser todos os indicadores, com números progressivamente menores à medida que o GC se torna cada vez mais crítico, até ao ponto em que já não existem GC superiores a 1, se tal fosse possível.

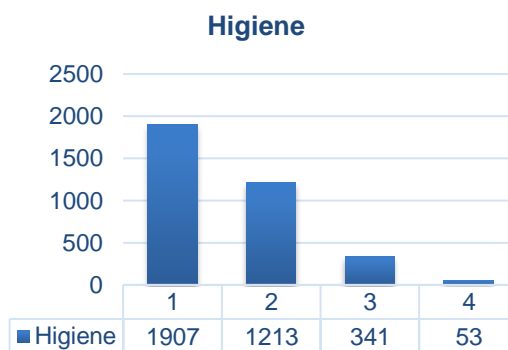


Figura 3.7 – Grau de Cumprimento relativo à Higiene.

3.4.3 ÁGUA

Este indicador inclui a verificação das condições de utilização da água (não podem constituir fonte de contaminação) e do sistema de abastecimento de água potável (rede pública ou sistema privado controlado). Pela observação da Figura 3.8, é o indicador com maior número de estabelecimentos com GC 1, ultrapassando largamente os restantes indicadores. É o que tem o balanço GC1+2 – GC3+4 face ao número total de estabelecimentos mais bem classificado – 91,8%, e consequentemente observa-se que os estabelecimentos com GC 3 e 4 atingem o número mais baixo, rondando os 8%.

Entre todos eles, é o indicador que possui números mais baixos de estabelecimentos com GC 2 e também com GC 3.

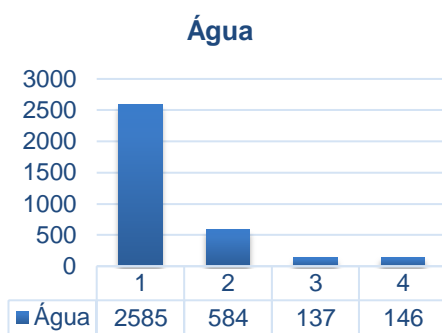


Figura 3.8 – Grau de Cumprimento relativo à Água.

3.4.4 ANÁLISES

Este indicador pretende avaliar a realização de análises aos GA (de forma a indicar que respeitam os critérios microbiológicos associados aos GA) e às superfícies, requisitos, métodos e frequências de amostragem, bem como medidas tomadas pelos operadores em caso de resultados insatisfatórios. É o indicador que apresenta um número mais elevado de estabelecimentos com GC 4, isto é, crítico. É o indicador que possui o rácio GC1+2 face ao total de estabelecimentos mais baixo de todos eles e, consequentemente, o GC3+4 face ao total de estabelecimentos é o mais elevado (20,5%).

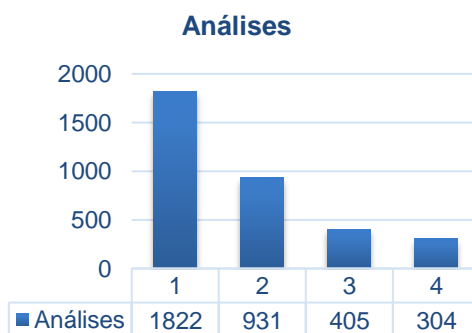


Figura 3.9 – Grau de Cumprimento relativo às Análises.

3.4.5 HACCP

Este indicador pretende verificar se o estabelecimento possui procedimentos baseados nos princípios HACCP, num programa de pré-requisitos (matérias-primas, controlo de pragas, procedimentos de higienização, cadeia de frio, formação e saúde do pessoal) que incluem a identificação e análise de perigos, identificação de pontos de controlo críticos (PCC), definição de limites críticos, monitorização, medidas correctivas, validação, verificação e revisão dessas mesmas medidas e documentação necessária. Um sistema de HACCP não é obrigatório que exista num estabelecimento, embora seja uma recomendação feita pela DGAV, desde que mantenham determinados procedimentos baseados nos princípios HACCP.

Com base na Figura 3.10 podemos constatar que existem mais estabelecimentos satisfatórios do que insatisfatórios, uma vez que existe um número muito maior de estabelecimentos com GC 1 e 2 do que com GC 3 e 4. Sendo assim, este é mais um indicador em que o balanço é positivo – 81,9% dos estabelecimentos registam muito poucas ou nenhuma inconformidades neste ponto.

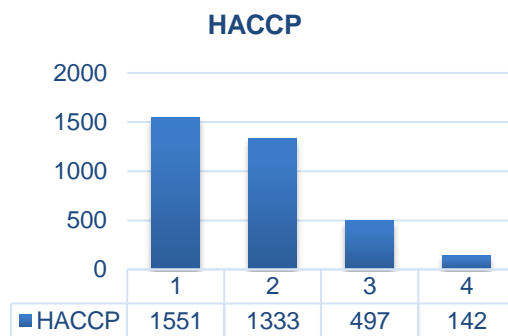


Figura 3.10 – Grau de Cumprimento relativo ao HACCP.

A implementação de um sistema HACCP ou de procedimentos baseados nos princípios HACCP requer não só a formação dos operadores e a criação de uma equipa, como também disponibilidade económica para investir na implementação ou o pagamento a uma empresa especializada na área que realize este processo. A maioria dos estabelecimentos com GC 2, 3 ou 4 poderá estar associada a esta dificuldade de recursos ao nível da formação e organização ou com os custos consideráveis da contratação de uma empresa para o efeito, nos talhos dito tradicionais. O mesmo não é tão provável que aconteça nas grandes superfícies comerciais, onde a estrutura e organização estão a cargo de departamentos próprios que dispõem de conhecimentos e recursos para a implementação do sistema.

Segundo a Comunicação da Comissão Europeia 278/01, de 30 de julho de 2016, os procedimentos baseados nos princípios HACCP devem ter a flexibilidade suficiente para ser aplicáveis em todas as circunstâncias. Isto é, os programas de pré-requisitos (PPR) não são específicos para um determinado perigo, sendo de aplicação geral, pelo que deve ser considerada a flexibilidade na aplicação dos mesmos. O anexo III da mesma comunicação explora os limites desta flexibilidade e fornece orientações para uma implementação simplificada destes sistemas, tendo sempre em consideração a sua natureza e dimensão (CE, 2016).

3.4.6 RASTREABILIDADE E ROTULAGEM

Este indicador pretende avaliar a rastreabilidade e a rotulagem das matérias-primas e do produto final. Pretende também verificar se possuem um sistema de rastreabilidade interna, em todas as fases de produção e de venda (que inclui um sistema de identificação e de registo completos de “chegadas” e de “partidas”), bem como a rastreabilidade dos materiais em contacto com GA. Em termos de rotulagem, é necessário verificar se todos os GA colocados no

mercado, ou suscetíveis de o ser, estão adequadamente rotulados ou identificados, com todas as características obrigatórias e informação ao consumidor. Este é um indicador bem classificado, com um elevado número de estabelecimentos sem inconformidades em termos de Rastreabilidade e Rotulagem. Por outro lado, temos também um baixo número de estabelecimentos com um GC crítico. Assim, temos um balanço positivo de 89,7% estabelecimentos com GC satisfatório (Figura 3.11).

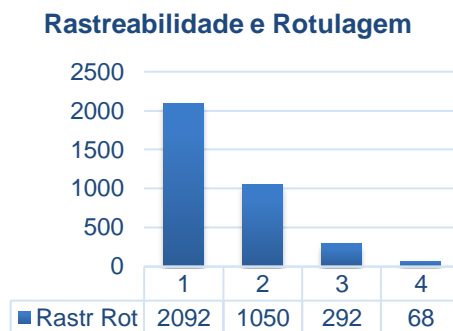


Figura 3.11 – Grau de Cumprimento relativo à Rastreabilidade e Rotulagem.

3.4.7 SUBPRODUTOS

Este indicador pretende avaliar a recolha dos subprodutos/resíduos, retirados das salas onde há GA o mais rapidamente possível, a documentação (guias de acompanhamento) necessária para o encaminhamento dos subprodutos para os destinatários, o armazenamento e rotulagem em contentores separados e seguros de substâncias perigosas e/ou não comestíveis, bem como procedimentos de como manter as estruturas e equipamentos nos quais estiveram em contacto subprodutos/resíduos, e eliminar/higienizar essas estruturas.

Neste indicador temos um balanço positivo também, visto que temos um número de estabelecimentos com GC1+2>>GC3+4 (89,9%) (figura 3.12).



Figura 3.12 – Grau de Cumprimento relativo a Subprodutos.

3.4.8 DISCUSSÃO

Em suma, temos sempre um balanço positivo pois em todos os indicadores avaliados existe sempre um maior número de estabelecimentos com resultados satisfatórios (GC1 ou GC2) do que insatisfatórios (GC3 ou GC4). No entanto, existe sempre algo a apontar e neste caso não podemos eleger um indicador irrepreensível pois o ideal seria um indicador que não tivesse estabelecimentos com GC 3 e 4. Por um lado, o indicador Água é o que apresenta um maior número de estabelecimentos com GC 1 e o balanço $GC1+2 >> GC3+4$ face ao total de estabelecimentos é o mais positivo de todos (91,8%), e é também o que possui números mais baixos de estabelecimentos com GC 2 e 3. Por outro lado o indicador Higiene é o que possui um menor número de inconformidades críticas (GC 4) e tem um balanço muito positivo, 88,8% dos estabelecimentos com GC 1 ou 2. Contrariamente aos dados aqui demonstrados, um estudo na Finlândia revela que os casos mais comuns e mais graves de incumprimento registados, neste caso em matadouros, são associados ao indicador Higiene (Jenni & Janne, 2016).

É curioso notar que apesar de em todos os indicadores o número de estabelecimentos com GC1 ser sempre superior ao número de estabelecimentos com GC 2, quando observamos na Figura 3.13, o Grau de Cumprimento Total (1º conjunto de colunas) o número de estabelecimentos com GC 2 é bastante superior aos restantes. Isto é, no total de 3527 estabelecimentos existem 630 em que todos os indicadores estão classificados com GC 1 sendo, portanto, estabelecimentos supostamente ideais; 1646 estabelecimentos têm GC 1 ou 2, não tendo inconformidades maiores ou críticas; 833 estabelecimentos têm GC 3 ou 4 e, por fim, em menor número, cerca de 418 estabelecimentos foram classificados com GC 4 em pelo menos um dos indicadores.

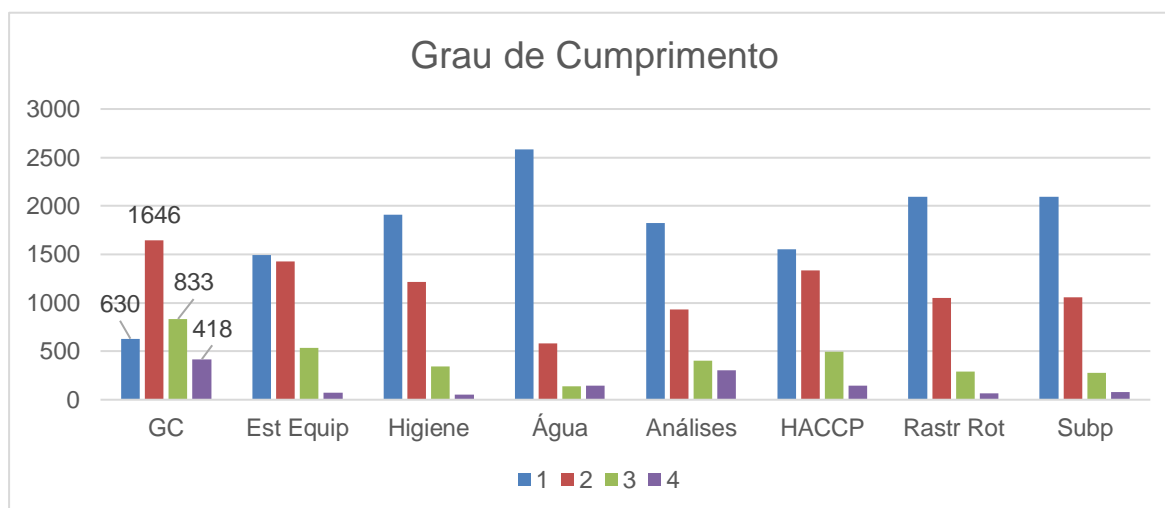


Figura 3.13 – Graus de Cumprimento Total e de cada indicador, respectivamente, relativos a 3527 vistorias realizadas a estabelecimentos retalhistas de carne e produtos à base de carne.

Destes números resulta que apenas 11,9% do total de estabelecimentos revela pelo menos um indicador com GC 4; 23,6% dos estabelecimentos possui um dos indicadores com GC 3 e os restantes 64,5% dos estabelecimentos estão distribuídos pelos GC 1 e 2. Os resultados das vistorias realizadas não são uma realidade tão assustadora quanto a falta de MVM para realizar controlos oficiais.

O indicador “Aditivos” passou a integrar a nova LV, divulgada no final de 2016, pelo que apenas poderá ser analisado após as vistorias que estão a ser realizadas ao longo de 2017. O que este indicador pretende é avaliar se o operador utiliza aditivos que estão autorizados pela AC, se estes são utilizados nas quantidades e categorias de alimentos correctas, e verificar as especificações dos aditivos (origem, critérios de pureza).

Espera-se que a nova LV, menos extensa, mais prática e fácil de preencher, seja mais uma motivação para os MVM que não realizavam controlos oficiais em anos anteriores e passem a fazer e, para os que já realizavam, uma alteração positiva que lhes torne o trabalho mais eficiente.

4 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS FUTURAS

Através da avaliação realizada e que foi aqui demonstrada, existe claramente uma tendência que deve ser contrariada com a maior urgência, essencialmente em benefício da saúde pública em geral.

Observa-se um decréscimo progressivo do número de municípios controlados, de ano para ano, em todas as regiões do país. Apenas se registaram aumentos do número de municípios controlados em duas regiões: na região Norte, do ano 2015 (14 municípios) para o ano 2016 (21 municípios) e nos Açores de 2015 (1 município) para 2016 (8 municípios). No Alentejo, do ano 2013 para 2014 também não houve decréscimo, registaram-se exactamente o mesmo número de municípios (17) com controlos efectuados. A Madeira é a região mais alarmante, visto que não efectua este plano desde a sua origem, em 2007, nem possui qualquer MV associado a nenhum dos seus municípios, não tendo por essa razão nenhum controlo oficial realizado em qualquer município.

Existem também alguns municípios que nunca foram controlados durante o período de tempo estudado, havendo a possibilidade de nunca terem sido controlados desde o início da execução do plano. Na região Norte, quase metade dos municípios nunca foram controlados, (48,84%), no Alentejo esta percentagem já ultrapassa os 50% (51,06%) e na região da Madeira este valor corresponde a 100%. No Algarve temos 37,50% dos municípios não controlados e nos Açores 42,11%. Como foi apresentado e discutido no ponto 3.3.1, as regiões Centro e LVT são as mais bem representadas e com melhor % de execução, sendo assim as regiões que possuem menos municípios não controlados, sendo 28,57% e 28,85% respectivamente as percentagens de municípios que não foram controlados no período de tempo estudado.

O número de estabelecimentos inseridos na BD não corresponde ao universo total de estabelecimentos existentes em todo o país, mas sim a todos aqueles que foi possível encontrar e/ou pedir e registar. Assim, existem 68 municípios, num total de 308, que não possuem qualquer registo de estabelecimentos na BD criada. Dentro deste número mais restrito de municípios com registos de estabelecimentos, temos ainda que apenas uma parte é devidamente controlada pelos MVM.

A frequência dos controlos oficiais também não é rigorosamente cumprida, uma vez que temos datas de realização dos próximos controlos de muito poucos municípios (a amostra resume-se aos mais cumpridores, daí esta análise percentual não ser totalmente correcta). Observou-se e concluiu-se que, dentro dos municípios com datas de controlo previstas em 2016, executam apenas cerca de metade desses mesmos controlos oficiais. Apesar da percentagem de controlos oficiais realizados na data prevista nas regiões do Algarve dos Açores ser de 100%, não nos podemos guiar por estes números pois a amostra era apenas de 1 município.

Em relação às 6 formações técnicas realizadas aos MVM no ano de 2016, observou-se que em todas elas o número de MV presentes foi inferior ao número de MV que foram convocados. Por outro lado, apesar de ser positivo o facto de comparecerem sempre novos MV

(que nunca tinham estado presentes numa formação), a grande maioria não faz controlos oficiais ou não reporta à DGAV os registos de execução do PACE Municipal.

Relativamente à análise dos parâmetros indicadores do plano em questão, existe em todos eles um maior número de estabelecimentos com resultados satisfatórios (GC1 ou GC2) do que insatisfatórios (GC3 ou GC4).

Por um lado, o indicador Água é o que apresenta um maior número de estabelecimentos com GC 1 e o balanço $GC1+2 > GC3+4$ face ao total de estabelecimentos é o mais positivo de todos (91,8%), e é também o que possui números mais baixos de estabelecimentos com GC 2 e 3. Por outro lado o indicador Higiene é o que possui um menor número de inconformidades críticas (GC 4) e tem um balanço muito positivo, 88,8% dos estabelecimentos com GC 1 ou 2.

No total de 3527 estabelecimentos estudados, existem 630 em que todos os indicadores estão classificados com GC 1 sendo, portanto, estabelecimentos supostamente ideais; 1646 estabelecimentos têm GC 1 ou 2, não tendo inconformidades maiores ou críticas; 833 estabelecimentos têm GC 3 ou 4 e, por fim, a mais pequena parte de 418 estabelecimentos tem GC 4 em pelo menos um dos indicadores.

Assim, destes números resulta que apenas 11,9% do total de estabelecimentos revela pelo menos um indicador com GC 4; 23,6% dos estabelecimentos possui um dos indicadores com GC 3 e os restantes 64,5% dos estabelecimentos estão distribuídos pelos GC 1 e 2.

Esta dissertação permitiu-nos descobrir algumas das falhas que existem na execução deste plano através dos valores numéricos e percentuais descritos. A conclusão mais sonante deste estudo reside na constatação da diminuição, de ano para ano, do número de municípios com controlos oficiais, do baixo número de controlos oficiais realizados em cada região, da redução do número de MV a desempenhar o seu papel de fiscalização e do reduzido cumprimento da frequência destes controlos, não esquecendo o facto de existirem alguns concelhos sem controlos, pelo menos, nos últimos 4 anos.

A importância deste plano é inquestionável. É necessário fazer chegar esta mensagem a todos os que com ele se relacionam, não só aos que o coordenam a nível regional e nacional, mas principalmente aos executores do mesmo. Esta importância é fundamental no sentido em que estes estabelecimentos, não estando a ser controlados, estão sempre em contacto com o consumidor final, enviando para casa dos consumidores géneros alimentícios de origem animal que podem não estar nas melhores condições. Um controlo oficial é necessário neste sentido, de exigir aos produtores um rigoroso cumprimento da legislação no seu estabelecimento bem como de todos os requisitos aplicáveis à sua actividade, com um GC aceitável, de modo a chegar um produto seguro ao consumidor final.

Os problemas anteriormente descritos poderão ter origem em factos inerentes ao plano e ao trabalho do MV, inerentes à coordenação, entre os quais dificuldade na execução ou na interpretação da legislação, complexidade de alguns procedimentos, falta de coordenação, falta de motivação, falta de reconhecimento pelo seu trabalho, falta de formação, desconhecimento das suas competências ou até falta de interesse e credibilidade no plano.

O papel dos coordenadores das regiões é fundamental na insistência com os MV para a execução do plano, pois se estes não se sentirem motivados e não sentirem o reconhecimento pelo seu trabalho, rapidamente deixam de o realizar, principalmente ao constatar que não há repercussões caso não o façam. Da mesma forma que um mau coordenador, que não desempenhe bem o seu papel de dirigente, não estimule os seus colaboradores e não esteja disponível para ajudar na resolução de problemas que lhes surjam, pode resultar num mau/baixo resultado de execução de controlos oficiais. Uma mudança de coordenador de uma qualquer região pode também originar uma quebra na execução do plano, bem como uma mudança do coordenador a nível nacional.

Este decréscimo também se reflecte no número de MV interessados e disponíveis na execução do plano, que em anos anteriores haviam executado mas deixaram de o fazer, e também pelo número de MV presentes nas formações, muito abaixo dos que seriam esperados. Todos estes factos podem resultar numa falha na credibilidade do plano, pois não havendo resultados/feedback positivos, não acrescentam nem contribuem para o desenvolvimento do plano. A análise dos resultados obtidos mostra que é necessário, também, por parte dos organismos centrais, a promoção e divulgação deste plano e de tentar cativar os MV para que o mesmo seja aplicado. Seria interessante perceber e questionar os MV sobre o plano antigo e o novo e explorar as razões que podem ter conduzido aos resultados agora apresentados e á falta de motivação na aplicação do plano. Foram apontadas algumas razões pelo conhecimento de algumas realidades, mas um estudo mais dirigido, por exemplo via inquéritos, poderia dar ainda mais respostas a esta problemática. Os resultados obtidos via inquéritos aos MV poderá, igualmente, indicar melhorias no sistema e na aplicação do plano.

Com base nos estudos avaliados e tendo em conta a importância destas matérias, resta apenas divulgar esta mensagem e actuar para que possamos todos obter alimentos mais seguros e, consequentemente, maior bem-estar, qualidade de vida e saúde pública.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAC (Codex Alimentarius Commission) (2009). Food hygiene: Basic texts (4th Ed.), pp 125;

CCE (Comissão das Comunidades Europeias), (2007). Decisão 2007/363/CE, de 21 de Maio, relativa a orientações destinadas a auxiliar os Estados-Membros na preparação do plano nacional de controlo plurianual integrado único previsto no Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia L 138. 24-49;

CE (Comissão Europeia), (2014). Segurança Alimentar, Garantir um elevado nível de proteção da saúde humana e dos interesses dos consumidores. Compreender as políticas da União Europeia, pp 16;

CE (Comissão Europeia), (2016). Comunicação da Comissão, de 30 de Julho, sobre a implementação de sistemas de gestão da segurança alimentar que abrangem programas de pré-requisitos (PRP) e procedimentos baseados nos princípios HACCP, incluindo a facilitação/flexibilidade de implementação em determinadas empresas do setor alimentar. Jornal Oficial da União Europeia, C 278/01, 1-32;

CA (Codex Alimentarius), (2017). *About Codex*. Consultado em Fevereiro de 2017, disponível em: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/en/>;

DGAPC (Direcção Geral de Administração Política e Civil), (1940). Decreto-Lei n.º 31095/1940, que aprova o Código Administrativo e o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes. Diário do Governo, 1.ª série – N.º 303 – 31 de Dezembro de 1940, 1657-1658.

DGAV (Direcção Geral de Alimentação e Veterinária), (2010). Manual do SIPACE: Documento de apoio à utilização do SIPACE, Revisão n.º 1 de 15 de Setembro de 2010, pp 48;

DGAV (Direcção Geral de Alimentação e Veterinária), (2012). Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos 2012-2016, pp 49;

DGAV, (Direcção Geral de Alimentação e Veterinária), (2014). Despacho n.º 6497/2014, de 19 de Maio. Diário da República, 2ª série, N.º 95, pp 1;

DGAV, (Direcção Geral de Alimentação e Veterinária), (2016). Informação Gabinete Jurídico nº 137 de 24 de Novembro de 2016, pp 3;

Gonçalves, M. L., (2006). Novas Exigências Legais e Controlo Oficial de Géneros Alimentícios. Segurança e Qualidade Alimentar, 1, 20-23;

Heikkila, J., Heinola, K., Laikko-Roto, T. & Nevas, M. (2016). Evaluating the determinants of public and private costs of local food control. *Food Control*, 70, 145-151;

INE (Instituto Nacional de Estatística), (2007). Classificação Portuguesa das Actividades Económicas, Rev. 3, Edição de 2007, pp 311;

IPQ (Instituto Português da Qualidade), (2005). Norma Portuguesa EN ISO 22000:2005. Sistema de Gestão da Segurança Alimentar. Requisitos para qualquer organização que opere na cadeia alimentar. pp 53;

Jenni, L., & Janne, L. (2016). Compliance in slaughterhouses and control measures applied by official veterinarians. *Food Control*, 68, 133-138;

Laikko-Roto, T., Lundén, J., Heikkila, J. & Nevas, M. (2016). Prerequisites for effective official food control. *Food Control*, 61, 172-179;

MADRP (Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas), (1998). Decreto-Lei n.º 116/98, que estabelece os princípios gerais da carreira de médico veterinário municipal. Diário da República, 1.ª série — N.º 103 — 5 de Maio de 1998. 1990-1991;

MADRP (Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas), (2006). Decreto-Lei n.º 147/2006, que aprova o Regulamento das Condições Higiénicas e Técnicas a Observar na Distribuição e Venda de Carnes e Seus Produtos. Diário da República, 1.ª série — N.º 146 — 31 de Julho de 2006. 5442-5451;

MADRP (Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas), (2008). Decreto-Lei n.º 207/2008, que altera e republica o Decreto-Lei n.º 147/2006, de 31 de Julho e aprova o Regulamento das Condições Higiénicas e Técnicas a Observar na Distribuição e Venda de Carnes e Seus Produtos. Diário da República, 1.ª série — N.º 206 — 23 de Outubro de 2008. 7502-7512;

Mariano, G. & Cardo, M. (2007). Princípios gerais da legislação alimentar. Segurança e Qualidade Alimentar, 2, 46-47;

Mendes, B. (2015). Legislação e Defesa do Consumidor. Mestrado em Tecnologia e Segurança Alimentar, Departamento de Ciências e Tecnologia da Biomassa, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, pp 12;

OIE (2017) *World Organisation for Animal Health: Basic Texts*. Consultado em Março de 2017, disponível em: <http://www.oie.int/about-us/key-texts/basic-texts/international-agreement-for-the-creation-of-an-office-international-des-epizooties/>;

PECUE (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia), (2002). Regulamento (CE) n.º 178/2002, de 28 de Janeiro, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios. Jornal Oficial da União Europeia L 31, pp 24;

PECUE (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia), (2004). Regulamento (CE) n.º 852/2004, de 29 de Abril, relativo à higiene dos géneros alimentícios. Jornal Oficial da União Europeia L 139, pp 25;

PECUE (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia), (2004b). Regulamento (CE) n.º 853/2004, de 29 de Abril, que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal. Jornal Oficial da União Europeia L 139, 1-26;

PECUE (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia), (2004c). Regulamento (CE) n.º 882/2004, de 29 de Abril, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais. Jornal Oficial da União Europeia L 165, pp 76;

Pinto, H. D. M. S., (2015). Médico Veterinário Municipal – Funções e Competências. Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, Universidade do Porto;

Tähkääpää, S., Kallioniemi, M., Korkeala, H. & Maijala, R. (2009). Food control officers' perception of the challenges in implementing new food control requirements in Finland. *Food Control*, 20, 664-670;

WTO (World Trade Organization), (2015). Understanding the WTO. Chapter 1: Basics. World Trade Organization publications, Fifth Edition, 9-21. Consultado em Fevereiro de 2017, disponível em http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf;

XIX Governo Constitucional, (2012). Decreto Regulamentar n.º 31/2012, que determina as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC). Diário da República, 1.ª série — N.º 52 — 13 de Março de 2008, 1128-1130.